

SOCIALISMO CHINÊS, DO PLANEJAMENTO AOS PROJETOS URBANOS E DE TRANSPORTE

Vitor Boa Nova

LETRACAPITAL



colecção
METRÓPOLES
TESES & DISSERTAÇÕES

Este livro é uma espécie de manifesto em prol do planejamento do desenvolvimento urbano e regional como via para o desenvolvimento nacional. Busca trazer à luz questões que há muito foram deixadas de lado, e que, na opinião do autor, voltam à tona como que impostas pela própria realidade. Pretende contribuir para a consecução de uma estratégia nacional brasileira que faça convergir o desenvolvimento econômico-social com o desenvolvimento urbano-regional. Fazer do enfrentamento à questão urbana um eixo de um Projeto Nacional de Desenvolvimento ainda por ser construído para o Brasil. Para isso, pensamos ser de grande importância ter a experiência chinesa de desenvolvimento como referência e inspiração. Indicando-nos não um modelo, mas sobretudo um caminho a ser apropriado por nós brasileiros na proposição de estratégias adaptadas à nossa realidade e aos nossos desafios particulares.



Vitor Boa Nova é doutor e mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), especialista em Política e Planejamento Urbano e graduado em Arquitetura e Urbanismo. Atuou como pesquisador no INCT Observatório das Metrôpoles e atualmente é servidor do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (Prefeitura do Rio de Janeiro). Dedicase ao estudo do desenvolvimento econômico e urbano, com ênfase no planejamento territorial e na economia política da urbanização.

Vitor Vieira Fonseca Boa Nova

SOCIALISMO CHINÊS, DO PLANEJAMENTO
AOS PROJETOS URBANOS E DE TRANSPORTE
A planificação do desenvolvimento [urbano-re-
gional] desigual como expressão [territorial] da
“Nova Economia do Projetoamento”

LETRAPITAL

Conselho Editorial

Série Letra Capital Acadêmica

Ana Elizabeth Lole dos Santos (PUC-Rio)
Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)
Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)
Claudio Cezar Henriques (UERJ)
Ezilda Maciel da Silva (UNIFESSPA)
João Luiz Pereira Domingues (UFF)
João Medeiros Filho (UCL)
Leonardo Agostini Fernandes (PUC-Rio)
Leonardo Santana da Silva (UFRJ)
Lina Boff (PUC-Rio)
Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)
Maria Luiza Bustamante Pereira de Sá (UERJ)
Michela Rosa di Candia (UFRJ)
Olavo Luppi Silva (UFABC)
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)
Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)
Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)
Robert Segal (UFRJ)
Roberto Acízelo Quelhas de Souza (UERJ)
Sandro Ornellas (UFBA)
Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)
Waldecir Gonzaga (PUC-Rio)

Copyright © Vitor Vieira Fonseca Boa Nova, 2025

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais
forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

REVISÃO Do autor

CAPA Maria Clara Fagundes

PROJETO GRÁFICO/EDITORAÇÃO Maria Clara Fagundes

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

B632s

Boa Nova, Vitor Vieira Fonseca

Socialismo chinês, do planejamento aos projetos urbanos e de transporte [recurso eletrônico] : a planificação do desenvolvimento [urbano-regional] desigual como expressão [territorial] da "nova economia do projetamento" / Vitor Vieira Fonseca Boa Nova.

- 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2025.

Recurso digital ; 26 MB

Formato: ePDF

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-218-4 (recurso eletrônico)

1. Desenvolvimento econômico - China. 2. Planejamento urbano - China. 3. Livros eletrônicos. I. Título.

25-101185.0

CDD: 338.951

CDU: 338(529)

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781 / 99380-1465
www.letracapital.com.br

*Ao meu filho, à minha mulher, aos meus pais e à minha avó; aos
meus bisavós (in memoriam).
À espécie humana, em geral, e ao Brasil, em particular.*

Agradecimentos

Agradeço a meu pai, Paulo Roberto Boa Nova; minha mãe, Rosana Vieira Fonseca Boa Nova; e à minha avó, Regina Dalva Melo Vieira pelo suporte afetivo e material ao longo da vida e pelo exemplo que puderam ser para mim, essenciais para minha formação como ser humano.

À minha mulher, Tamires da Silva Cordeiro, que há muito tem caminhado ao meu lado e me apoiado, sempre demonstrando uma cumplicidade sincera, por ter me dado meu maior presente, nosso filho Vicente.

À minha orientadora, Hipólita Siqueira de Oliveira, pelo trabalho de orientação em si, mas também por ter sido a primeira referência docente com quem tive contato com o tema do desenvolvimento regional e Desenvolvimento Desigual, que direta ou indiretamente despertaram em mim o interesse por esse conceito que acabou sendo central no processo de elaboração desta tese.

Ao meu amigo e coorientador, Elias Marco Khalil Jabbour, com quem tanto aprendi nesses últimos anos, primeiramente por sua contribuição intelectual, teórica e filosófica, determinantes para que eu tivesse condições de pesquisar o socialismo chinês nesta tese. Segundo, por sua humildade e desprendimento, tão raros no mundo acadêmico, que o permitiram ser receptivo ao meu contato, dando início a uma relação sincera de amizade e companheirismo. E, terceiro, e mais importante, pelo compartilhamento de causas em comum: o Brasil e o socialismo científico.

Ao professor Marcelo Gomes Ribeiro, que foi meu orientador no mestrado e pessoa mais decisiva na minha trajetória acadêmica durante a pós-graduação, por aceitar o convite de participar das bancas de qualificação e de defesa, por seus comentários e sugestões, e por me abrir portas e oferecer oportunidades de pesquisa que foram muito importantes para minha formação.

Ao professor Luiz César Ribeiro e ao Observatório das Metrôpoles, minha profunda gratidão por terem me proporcio-

nado a experiência de atuar como pesquisador e pelo apoio em momentos chave que muito contribuíram para minha continuidade na pós-graduação e também após a conclusão do doutorado. Em especial pela decisão de publicar este livro, tornando este sonho realidade.

Ao professor Carlos Antônio Brandão, grande referência no campo do desenvolvimento econômico regional e urbano no Brasil e América Latina, por ter aceitado o convite para participar das bancas de qualificação e defesa desta tese e pelos comentários, conversas e sugestões sempre pertinentes e instigadoras.

Ao professor Clelio Campolina Diniz, grande referência no tema da ciência e tecnologia e também do desenvolvimento econômico, com importantes estudos prospectivos quanto ao planejamento e ao desenvolvimento urbano-regional brasileiro, a quem também agradeço por aceitar o convite de participar da banca de defesa, pelos comentários e sugestões, que muito me honram como pesquisador.

À professora Natacha Silva Araújo Rena, também por aceitar o convite para compor a banca de defesa, pelos comentários e sugestões, por ter me oferecido oportunidade de participar de atividade acadêmica com pesquisadores chineses da área do planejamento urbano, e com quem compartilho do interesse de pesquisa pelo planejamento urbano chinês.

À Melissa Caroline Cambuhy, companheira de pesquisa sobre o socialismo chinês, a quem agradeço o compartilhamento de textos e a ajuda decisiva para que eu tivesse uma oportunidade única de visitar a China, o que muito contribuiu para esta pesquisa.

Na pessoa dela agradeço também a todos os professores, pesquisadores e pós-graduandos que compõem o grupo de pesquisa Nova Economia do Projetoamento, onde se compartilha conhecimento e materiais de pesquisa que também foram muito importantes na construção desta tese. Em especial ao professor Carlos Espíndola, pela indicação de leituras.

Aos meus professores do curso de Arquitetura e Urbanismo, Lincoln Botelho da Cunha, Andréa Auad Moreira e Isabel Cristina Castro da Rocha, que foram minhas grandes referências na graduação e muito importantes para minha formação.

Aos amigos que fiz durante a pós-graduação no IPPUR, em especial o Bráulio Sebastião André, Luis Gomez e Simone Rodrigues, por todas as conversas e compartilhamento de momentos juntos que vou levar para sempre comigo. Aos amigos Wallace Bezerra e Jean Carlos, com quem construí ao longo dos anos uma amizade sincera que espero que permaneça, pelas conversas e aprendizados.

E, por fim, agradeço a Deus, como totalidade em movimento, pela minha existência e a do meu filho, e a todas as pessoas que em algum momento passaram pela minha vida e deixaram um pouquinho de si que carrego comigo.

Se encarar o papel em branco é como defrontar-se ao espelho, escrever é condensar o próprio espírito em palavras.

“O doutrinário de direita obstinou-se em não admitir senão antigas formas e fracassou completamente por não ter percebido o novo conteúdo. O doutrinário de esquerda obstina-se na negação absoluta das antigas formas, sem ver que o novo conteúdo abre caminho através de todas as espécies de formas e que nosso dever de comunistas consiste em dominá-las (...).”

Vladimir Lenin

“O homem, (...) intervindo conscientemente na história, procura obter pelo planejamento o que antes se fazia por si, pois a sociedade que não garantir essas condições entra em crise e perece.”

Ignácio Rangel

“A nossa luta é para o nosso povo, porque o seu objetivo, o seu fim é satisfazer as aspirações, os sonhos, os desejos do nosso povo: ter uma vida digna, decente, como todos os povos do mundo desejam, ter a paz para construir o progresso na sua terra, para construir a felicidade para os seus filhos.”

Amílcar Cabral

Prefácio

O livro que está em suas mãos neste momento é o trabalho mais profundo e qualificado escrito por um autor brasileiro sobre a dinâmica regional e urbana chinesa. E isso não é pouca coisa, pois nenhum território passou pelas profundas transformações pelas quais sofreu a China nas últimas décadas. Por isso, a escolha de uma teoria adequada e capacidade de trabalho para observar a dinâmica de diferentes tempos históricos/modos de produção em movimento neste mesmo território, além de atributos muito difíceis de encontrar em uma pessoa, também se tornam poderosos quando se depara com a capacidade de pensar e trabalhar de Vitor Boa Nova.

O trabalho de Vitor é correspondente ao seu brilhantismo nato, coragem de pensar de forma livre e disposição ao duro trabalho científico. O autor é jovem e o futuro guarda a possibilidade de termos entre nós um intelectual de excelência nacional e internacional. Mais do que isso, um livre pensador comprometido em mudar a realidade, não se contentando em apenas analisá-la. Este livro é a primeira síntese de um prodígio que cresce entre nós.

O livro, fruto de sua tese de doutorado, utiliza-se de duas abordagens teóricas. A mais fundamental, a lei do desenvolvimento desigual desenvolvida por Lênin. A inovação é o resgate desta abordagem para a compreensão da dinâmica territorial de uma formação econômico-social de caráter complexa, onde diferentes tempos históricos operam em clara unidade de contrários. Partindo de dois conceitos que sustentam esta teoria leniniana, a saber, o “desenvolvimento em profundidade” e o “desenvolvimento em extensão”, Boa Nova nos entrega a possibilidade inovadora de se perceber a construção do socialismo em sua dimensão territorial. Ora, como demonstrado no livro, se a grande empresa pública é o instrumento que entrega o caráter “profundo” do desenvolvimento, é muito possível perceber como o socialismo, enquanto forma histórica, vai ganhando corpo e prevalência em relação a outros modos de produção internos.

O caráter extensivo do desenvolvimento é perceptível na própria mudança de caráter dos outros modos de produção em movimento. Daí o que pode se chamar de “propriedade privada” vai se

tornando cada vez mais não público. Os projetos urbanos apresentados no livro são expressões da relação entre o desenvolvimento em profundidade e extensão. O caráter planejado e high tech que esse processo adquire na China aprofunda e nos faz pensar com mais seriedade e zelo científico o caráter urbano, não rural, do socialismo.

Além desta viagem teórico/empírico de alto nível proporcionada por Vitor Boa Nova, o autor se torna braço de resgate, também, da teoria do projetamento elaborada pelo economista brasileiro Ignacio Rangel. Aqui a lei do desenvolvimento desigual e o projetamento rangeliano se fundem em uma abordagem tão original quanto profunda.

Entendemos o projetamento enquanto uma teoria, adaptada ao nosso tempo histórico, potente no sentido de nos prover de explicações de uma realidade onde a planificação econômica atingiu um patamar superior; indicando outro patamar nas relações entre ser-humano e natureza que, por sua vez, nos desafia a elaborar teorias, categorias e conceitos adaptados a este novo momento histórico que a China inaugura. A transformação da razão em instrumento de governo – enquanto desdobramento da utilização da razão enquanto denominador comum nas relações custo-benefício de um projeto – exprime uma forma de governar e gerir o território de forma científica, com cada caso pensado com as contradições e seus efeitos potencializadores do movimento. Este movimento sacode os alicerces da sociedade e do governo em busca de soluções e inovações institucionais que entregam não somente a solução de dada contradição, mas também as bases ao próximo salto dialético ao desenvolvimento.

Vitor Boa Nova transforma tudo isso em um livro que deverá se tornar um clássico em matéria de desenvolvimento regional. Brilhante, expressando a capacidade intelectual do autor. Emociona por demonstrar como o território reage diante de ações humanas previamente deliberadas.

Aproveitem este livro único. Que o Brasil produza aos borbotões jovens com cada vez mais tiques de genialidade e criatividade como Vitor Boa Nova

Elias Marco Khalil Jabbour

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 2025.

Sumário

1. Introdução	25
2. Socialismo, desenvolvimento desigual e planificação do território a partir de projetos urbanos e de transporte .34	
2.1 Socialismo enquanto ciência e movimento real.....	34
2.2 A missão histórica do capitalismo e sua contradição fundamental.....	36
2.3 A lei do desenvolvimento desigual nas formações econômico-sociais capitalistas.....	38
2.4 O aspecto territorial do desenvolvimento desigual no capitalismo	43
2.5 Tarefas históricas do socialismo e a política como exercício da razão	49
2.6 Consciência, partido e intervenção estatal no socialismo	53
2.7 A planificação enquanto domínio e exercício do poder político no socialismo	57
2.8 A planificação do desenvolvimento desigual nas formações econômico-sociais de orientação socialista...61	
2.9 O aspecto territorial da planificação do desenvolvimento desigual no socialismo	65
2.10 A planificação do desenvolvimento territorial desigual baseado em projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte.....	73
3. Evolução da planificação territorial chinesa: reforma, desenvolvimento desigual e coordenação do desenvolvimento urbano-regional	83
3.1 Mudanças institucionais no campo e novos esquemas de divisão regional do trabalho	84
3.2 Mudanças institucionais macroeconômicas e urbanas em meio ao desenvolvimento desigual.....	91

3.3 A afirmação do planejamento coordenador e seus desdobramentos na planificação do desenvolvimento urbano-regional.....	102
3.3.1 A evolução do conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado.....	109
3.3.2 A evolução do conceito de Nova Urbanização como nova orientação.....	128
4. Elevação da capacidade de planejamento urbano-regional orientado por grandes projetos	156
4.1 Estudos e planos como base para a intervenção no território	156
4.2 Dos planos aos grandes projetos de coordenação e intervenção territorial.....	168
4.2.1 O desenvolvimento das infraestruturas de transporte e os Trens de Alta Velocidade (TAV).....	170
4.2.2 As experiências dos Planos Macrorregionais como afirmação dos conceitos de Desenvolvimento Regional Coordenado e Nova Urbanização.....	189
4.2.2.1 A coordenação do desenvolvimento regional de Pequim-Tianjin-Hebei (Jing-Jin-Ji)	201
4.2.2.2 A Nova Área de Xiong'an.....	219
5. A planificação do desenvolvimento urbano-regional desigual na China como expressão territorial da ‘nova economia do projetamento’	226
5.1 O processo progressivo de racionalização do desenvolvimento econômico-social em seu aspecto territorial.....	227
5.1.1 Elaboração de conceitos orientadores do planejamento urbano-regional.....	229
5.1.2 Elaboração de planos e formação do sistema de planejamento urbano-regional.....	235
5.1.3 Elaboração de projetos de intervenção no desenvolvimento urbano-regional.....	241

5.2 A coordenação do desenvolvimento regional como ‘forma-planejamento’ do processo de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial.....	246
5.3 Os projetos urbanos e de transporte como ‘forma-projetamento’ do processo de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial.....	260
5.3.1 Os Grandes Projetos dos Trens de Alta Velocidade (GP-TAV) e da Nova Área de Xiong’an (GP-NAX) e as novas formas urbano-regionais	262
5.3.2 Dos projetos complexos e projetos derivados ao processo de ‘projetamento’	269
5.3.3 A ‘Nova Economia do Projetoamento’ como afirmação do Socialismo chinês	274
6. Conclusão	289
Referências	293
Anexo.....	301

Lista de Ilustrações

Figura 1 – Dupla Função dos Projetos Urbanos e de Transportes.....	74
Figura 2 – Caminho de progressão constante do conhecimento e prática humana.....	80
Figura 3 – Primeiras Zonas Econômicas Especiais (ZEE)	90
Gráfico 1 – Consumo real per capita nas áreas rurais e urbanas e províncias	94
Figura 4 – Evolução das ZEEs	96
Gráfico 2 – Taxa de urbanização da China (1500-2019)	129
Gráfico 3 – Taxa de Urbanização e Valor Adicionado Industrial da China (1978-2016).....	132
Figura 5 – Arranjo Estratégico da Urbanização.....	139
Figura 6 – Diagrama Esquemático do Padrão Espacial de Urbanização	149
Figura 7 – Distribuição Geográfica dos City-Clusters na China.....	149
Gráfico 4 – Crescimento dos Programas de Graduação vinculados ao Planejamento Urbano.....	157
Figura 8 – Distribuição das Mega-Regiões do Plano Nacional de Sistema Urbano (2005-2020).....	162
Figura 9 – Principais Áreas Urbanas do Plano Nacional das Áreas Funcionais Principais	164
Figura 10 – Indexador da Susceptibilidade de Desenvolvimento	164
Figura 11 – Rede de Trens de Alta Velocidade, China, em 2018.....	178
Gráfico 5 – Extensão das linhas de TAV, segundo países, em 2021	182
Figura 12 – Rede Ferroviária Nacional	183

Figura 13 – Rede de Trens de Alta Velocidade na China, em 2020	187
Figura 14 – Curso do Rio Yangtsé e do Rio Amarelo	192
Figura 15 – Distribuição Demográfica da China	193
Figura 16 – Mapa físico da China	194
Figura 17 – As Três Principais Regiões da China	195
Figura 18 – Plano de Coordenação do Aglomerado Urbano do Delta do Rio das Pérolas	197
Figura 19 – Estrutura Espacial do Plano Regional do Delta do Rio Yangtzé	199
Figura 20 – Região de Pequim-Tianjin-Hebei (Jing-Jin-Ji)	201
Figura 21 – Evolução das Políticas de Desenvolvimento na Região de Jing-Jin-Ji.....	205
Figura 22 – Layout Espacial do City-Cluster de Jing-Jin-Ji	210
Figura 23 – Layout da Rede de Transporte Integrado do City-Cluster de Jing-Jin-Ji	216
Figura 24 – Nova Área de Xiong'an (Hebei)	223
Figura 25 – Sistema de Planejamento da Nova Área de Xiong'an.....	225
Figura 26 – Planos Nacionais de Racionalização do Território	237
Figura 27 – Tipologias das Áreas Funcionais Principais	238
Figura 28 – Processo Progressivo de Racionalização do Desenvolvimento Territorial na China	246
Figura 29 – Distribuição e evolução da construção das linhas de TAV em Jing-Jin-Ji, de 2008 a 2019.....	265
Figure 30 – Maquete Eletrônica da Nova Área de Xiong'an ...	268
Figura 31 – Técnica do Projeto: projetos que demandam mais projetos.....	276
Figura 32 – As Duas Tarefas Principais do Projeto	283
Figura 33 – Advento e Consolidação da Forma-Projeto como Afirmação do Socialismo.....	288

Figura 34 – Concepção conclusiva da tese	291
Figura 35 – Mudanças no padrão espacial de acessibilidade/h na região de Jing-Jin-Ji (por municípios e condados, para os anos 2008, 2012 e 2017)	301
Figura 36 – Mudanças no padrão espacial do potencial económico na região de Jing-Jin-Ji (por municípios e condados, para os anos de 2008, 2012 e 2017)	302
Figura 37 – Atividades económicas sob a influência do TAV na região de Jing-Jin-Ji (por municípios e condados, nos anos de 2008, 2012 e 2017)	303
Figure 38 – Projeto da Estação de TAV em Xiong'an	304
Figure 39 – Projeto do Centro de Serviços do Cidadão em Xiong'an	304
Figure 40 – Vista dos projetos de construção em Xiong'an ...	305
Figure 41 – Vista dos projetos viários e de construção de Xiong'an.....	305

Apresentação

Fruto de uma tese de doutorado em Planejamento Urbano e Regional, este livro pode ser compreendido como uma síntese de uma trajetória científica ainda em construção – e, espera-se, em seu início. Representa, antes de tudo, uma tentativa pessoal de encontrar um campo do conhecimento propício tanto para o exercício intelectual de interpretação do mundo, quanto para a ação política de transformação da realidade. O planejamento urbano e regional, enquanto uma ciência social aplicada, acreditamos, oferece essa possibilidade.

Os desafios, contudo, não foram poucos. Com a consolidação da hegemonia do pensamento liberal após o fim da União Soviética e a crise do fordismo no Ocidente, o tema do planejamento perdeu centralidade. Se viu profundamente esvaziado, e, mesmo, desacreditado. As ciências sociais mergulharam em concepções fragmentárias, inebriadas com problematizações estéreis e paralisantes, flertando, ora com o niilismo, ora com o descompromisso com a realidade. Nesse cenário, propor a transformação do mundo passou a soar como pretensão e mesmo um desvio autoritário, tentativa de imposição de alguns sobre os demais. E o que seria o planejamento senão a proposição de um caminho, de um rumo a ser seguido com vistas a atingir um determinado objetivo? Definitivamente, falar de planejamento estava “fora de moda” e não seria uma tarefa fácil.

A isso somaram-se as limitações do próprio autor, as quais busquei enfrentar e superar. Formado em Arquitetura e Urbanismo, tendo sido um dos poucos a escolher tal curso pelo interesse na questão urbana e não propriamente na arquitetura em si, logo percebi as insuficiências de tal formação no que tange ao planejamento urbano, “especialidade” que pretendi seguir. Minha intuição percebia uma lacuna ainda por ser preenchida, algo que só descobri à medida que fui construindo minha trajetória na pós-graduação e realizando leituras marxistas por conta própria. Seria impossível aspirar a ser um planejador urbano, ou um cientista social do planejamento urbano, sem dominar minimamente os fundamentos da Economia Política, os processos

de produção, circulação e distribuição da riqueza materializada em bens e serviços, e, no caso do capitalismo, nas mercadorias.

Do ponto de vista do exercício da atividade de planejador urbano, uma questão se colocava, já que planejar as cidades, pelas razões que expus acima, tornou-se uma profissão praticamente em extinção. Caberiam dois caminhos: ou tornar-me um acadêmico, seja de viés crítico ou especializado no desenho e projeto urbano; ou um técnico-especialista, limitado pelas circunstâncias institucionais de descrédito do planejamento urbano, muitas vezes refém do formalismo e do positivismo jurídico como possível via de transformação das cidades.

Foi então que, diante dessas duas possibilidades, optei por uma terceira: seguir minha intuição e trilhar um caminho próprio, ainda que isso significasse, em certa medida, desbravar um terreno até então desconhecido, ou há muito esquecido, o que exigiria certa dose de pioneirismo. Por uma questão de formação acadêmica, não poderia me pretender um economista, mas percebi também que faltava entre os urbanistas uma abordagem que conseguisse absorver a dimensão econômica em suas elaborações. O desafio a que me propus foi o de tentar me posicionar nessa “zona [quase] desabitada” e criativamente articular a dimensão territorial, representada pelo urbano e pelo regional, com a economia política, evidenciada na temática do desenvolvimento econômico e social.

Com isso bem definido, logo percebi, porém, um novo obstáculo. Agora já não em relação à minha formação, mas à realidade concreta a ser objeto da minha pesquisa na pós-graduação. Diante do imperativo que me impus, o de fazer do meu ofício de cientista social um meio para, mais que interpretar o mundo, contribuir de alguma maneira para transformá-lo, deparei-me com a condição do planejamento urbano e regional, não em abstrato, mas no caso brasileiro em particular.

Falar de planejamento urbano e de desenvolvimento no Brasil seria uma tarefa um tanto complicada. Primeiro, porque vivemos há décadas sob o domínio do fiscalismo no meio político e nas mídias, sob severa restrição da política monetária, junto de um arcabouço institucional que praticamente criminalizou a realização, por parte do governo e do Estado brasileiro,

de investimentos públicos, políticas industriais e demais ações que visem a aceleração do desenvolvimento do país. Segundo, porque a temática do planejamento urbano no Brasil está muito restrita a uma noção setorial e jurídica – voltada a elaboração de leis e estatutos, à questão da moradia, do saneamento etc. –, desconectada da dimensão e da necessidade do desenvolvimento urbano como expressão e fim do desenvolvimento econômico e social. Em outras palavras, a ausência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento no Brasil tornaria difícil tratar do tema do planejamento e do desenvolvimento urbano e regional nos termos em que pretendia para minha pesquisa de doutorado.

Diante dessa condição, a saída foi encontrar um caso que me entregasse a possibilidade de analisar uma realidade concreta que permitisse tratar deste tema. Embora à primeira vista possa parecer contraditório, a maior e principal motivação para escrever a tese de doutorado que deu origem a esse livro não foi compreender a dinâmica de desenvolvimento e o planejamento urbano e regional verificado na China. Antes, foi estudar o caso chinês enquanto país que mais se desenvolveu econômica e socialmente nas últimas décadas, com um intenso e planejado processo de urbanização, para assim, posteriormente, me colocar em melhores condições para tratar do planejamento e do desenvolvimento urbano e regional no Brasil, contribuindo para o debate nacional e para a elaboração de propostas e estratégias acerca do tema.

Motivo a mais para ter a China como unidade de análise foi me possibilitar utilizar toda a literatura marxista e do socialismo científico com a qual tive contato em meus estudos ao longo dos anos para compreender uma formação econômica e social contemporânea, onde o socialismo, enquanto período de transição e superação do modo de produção capitalista, é aplicado e se manifesta no movimento real, ainda que profundamente restringido por um mundo sob ampla hegemonia liberal no campo das ideias e pelo poder e influência econômica e militar dos EUA e seus países satélites.

Assim como o Brasil, a China também é historicamente marcada por profundas desigualdades sociais e regionais. Como veremos no decorrer do livro, só entre 1996 e 2019 cerca de 460 milhões de chineses de áreas rurais migraram para as cidades,

e a população urbana permanente, que em 1978 era de 170 milhões de pessoas, passou para 831 milhões em 2018. E atualmente o governo tem uma meta anual de criar cerca de 12 milhões de novos empregos urbanos por ano, o que requer pesados e constantes investimentos em projetos de infraestrutura urbana.

O que se demonstrou com esta tese é que o desenvolvimento econômico e social chinês tem como um de seus elementos estratégicos a intervenção política e governamental a partir da execução de planos e projetos de caráter e repercussões territoriais. O planejamento urbano e regional se apresenta como um dos principais vetores do desenvolvimento naquele país, manifestando-se num processo de urbanização regionalizado baseado em projetos de infraestruturas e equipamentos urbanos e de transporte que permitem elevar as forças produtivas do país e as condições de vida da sociedade. Um exemplo paradigmático que será aqui apresentado é o da edificação do sistema de trens de alta velocidade, que em apenas 20 anos saltou do zero para cerca de 40 mil km de linhas espalhadas pelo território nacional, conectando as principais cidades e regiões metropolitanas do país, dinamizando a economia e beneficiando a população.

De modo que este livro representa uma síntese também ao ser um ponto de partida para esta trajetória científica em construção. Trajetória essa que tem como compromisso a busca pela proposição de ideias, caminhos e possíveis soluções para os mais prementes problemas e desafios brasileiros. Nesse sentido, este livro é também uma espécie de manifesto em prol do planejamento do desenvolvimento urbano e regional como via para o desenvolvimento nacional. Busca trazer à luz questões e visões que há muito foram deixadas de lado, negligenciadas, e que, na opinião do autor, talvez pela força da dialética da vida, voltam à tona de uma maneira muito evidente, como que impostas pela própria realidade e pela sucessão dos fatos que constroem a história.

O que se pretende aqui é, mesmo que indiretamente, contribuir para a consecução de uma estratégia nacional brasileira que faça convergir o desenvolvimento econômico-social com o desenvolvimento urbano-regional. Fazer do enfrentamento à questão urbana um eixo de um Projeto Nacional de Desenvolvimento ainda por ser construído para o Brasil. E, para isso, pen-

samos ser de grande importância ter a experiência chinesa de desenvolvimento como referência e inspiração. Esta pode nos indicar não um modelo, mas sobretudo um caminho a ser apropriado por nós brasileiros na proposição de estratégias para o nosso Projeto Nacional de Desenvolvimento, adaptado à nossa realidade e aos nossos desafios particulares.

Para isso, pensamos, será primordial construir um nexo entre o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento nacional a partir da constituição de uma dinâmica econômica e uma Nova Economia Política baseada em grande medida em projetos urbanos e de transportes, de construção de bens públicos relacionados a um salto qualitativo das cidades e regiões metropolitanas brasileiras. Planejar e projetar o desenvolvimento urbano e regional brasileiro como força motriz do desenvolvimento econômico e social nacional coloca-se como uma tarefa política primordial do nosso tempo. Uma boa leitura.

Vitor Boa Nova

Rio de Janeiro, 1º de outubro de 2025.

Introdução

A presente tese tem a *planificação do desenvolvimento urbano-regional* como tema geral e o planejamento urbano-regional chinês em particular como unidade de análise. Para isso, procura-se articular o aspecto territorial e a economia política como elementos que conformam a totalidade do processo de desenvolvimento daquela formação econômico-social.

A opção por estudar o caso particular da China se justifica, primeiro, pelo fato de esta ter se consolidado como principal potência emergente no mundo nas últimas décadas a partir de um processo de desenvolvimento econômico e social de repercussões territoriais evidentes. Um intenso e constante processo de urbanização, com suas contradições e desafios de superação das desigualdades e impactos ambientais, levou à necessidade de promover a *planificação do processo de urbanização e do desenvolvimento regional*, conferindo, ao longo das últimas décadas, forma e conteúdo ao planejamento urbano-regional naquele país.

Segundo, por conta de suas características e peculiaridades, a China apresenta as condições propícias para utilização dos conceitos e categorias fundamentais que norteiam esta tese – notoriamente, os conceitos e categorias de modo de produção, formação econômico-social, socialismo, capitalismo, desenvolvimento, planejamento, projetamento e território. Por tratar-se de uma formação econômico-social complexa, desafia concepções pré-estabelecidas ao criativamente combinar elementos, formas e aspectos de diferentes modos de produção, expressando-se, sobretudo, na unidade de contrários representada pela *atuação conjunta do planejamento de caráter socializante e da expansão do mercado* como motores do processo de desenvolvimento.

A tese parte de uma visão de processo histórico no que diz respeito à *evolução das capacidades de intervenção econômi-*

ca e territorial da superestrutura político-institucional chinesa. O que coloca em evidência as relações de poder presentes nessa formação social e, neste caso em particular, justifica a ênfase, por parte do exercício analítico, na atuação de uma força política em especial: o Partido Comunista da China (PCCh), visto enquanto agente político preponderante e, portanto, em posição de comando do processo de desenvolvimento, formulação e execução de *políticas de caráter e repercussão territorial* naquele país.

Do ponto de vista teórico-conceitual, a pesquisa se fundamenta na concepção materialista dialética e histórica, conferindo atenção especial à interação existente entre o ser humano e a natureza, conformando as forças produtivas, assim como as interações entre os próprios seres humanos na sociedade no sentido de garantir as condições de produção e reprodução da vida em sua totalidade, conformando as relações sociais de produção.

Assim, destacam-se dois conceitos fundamentais: o de *modo de produção*, entendido como interação dialética entre forças produtivas e relações de produção que, numa perspectiva abstrata, caracteriza o processo de produção e reprodução da sociedade; e, o conceito de *formação econômico-social*, de caráter mais concreto, enquanto entendimento da coexistência de características e elementos de distintos modos de produção que conformam uma dada sociedade ao longo da história, culminando num tempo presente.

Outro referencial teórico importante, e que será mais bem apresentado posteriormente, é o conceito de desenvolvimento, e, mais especificamente, a elaboração de Lenin acerca da noção de *desenvolvimento desigual* (LENIN, 1985; 2012). Em síntese, essa concepção de desenvolvimento considera a interação dialética entre, de um lado, as transformações de ordem qualitativa características do processo de aprofundamento do desenvolvimento, e, de outro, as de ordem quantitativa, decorrentes do processo de expansão do desenvolvimento. De modo que da combinação desses dois movimentos tem-se o movimento geral de desenvolvimento das formações econômico-sociais.

Parte-se do princípio de que o desenvolvimento das forças produtivas é resultado da evolução da relação ser humano e natureza no sentido de elevar a capacidade de domínio do primeiro sobre o segundo. O aumento da produtividade do trabalho decorrente, por exemplo, da evolução da técnica, do aprofundamento da divisão social do trabalho, e do avanço do conhecimento científico, tem impacto direto na produção e reprodução da vida humana, conferindo a capacidade de gerar novas regularidades nas relações sociais de produção e troca.

Ocorre que quando se insere essa transformação de ordem qualitativa na relação homem-natureza e nas relações sociais numa perspectiva espaço-territorial, percebe-se que o desenvolvimento não se realiza de forma homogênea nem no mesmo ritmo. Diferentes sociedades, Estados, formações sociais, partindo de suas peculiaridades e de suas distintas formas de se relacionar com o que lhes são externos, produzem diferentes níveis de desenvolvimento.

Isto é, o desenvolvimento tem sua desigualdade e contradição imanentes ao combinar o atraso de determinados elementos de uma formação social com o dinamismo de outros. O espaço e o território, para além de atuar como base material sobre a qual os modos de produção se realizam, passam a se comportar também como uma espécie de receptáculo do longo acúmulo de combinações e alterações de ordem qualitativa nos modos de produção que integram determinada formação econômico-social, tornando-se mesmo uma expressão delas.

Modo de produção, formação social, espaço – essas três categorias são interdependentes. Todos os processos que, juntos, formam o modo de produção (produção propriamente dita, circulação, distribuição, consumo) são histórica e espacialmente determinados num movimento de conjunto, e isto através de uma formação social. (...) As diferenças entre lugares são o resultado do arranjo espacial dos modos de produção particulares. O ‘valor’ de cada local depende de níveis qualitativos e quantitativos dos modos de produção e da maneira como eles se combinam. (...) Os modos de

produção tornam-se concretos sobre uma base territorial historicamente determinada. Deste ponto de vista as formas espaciais seriam uma linguagem dos modos de produção. (...) **Os modos de produção escrevem a História no tempo, as formações sociais escrevem-na no espaço.** (SANTOS, 2014, p. 27-28-29)

O desenvolvimento desigual se manifesta não apenas entre diferentes formações econômico-sociais, mas dentro de uma mesma formação, o que pode ser percebido, por exemplo, por meio das desigualdades regionais, pelas disparidades entre o campo e a cidade e mesmo dentro de um mesmo ambiente urbano. Ao mesmo tempo, a própria existência da desigualdade não encerra a possibilidade de espraiamento e expansão do desenvolvimento de uma região mais avançada para outra mais atrasada do ponto de vista do nível de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção.

Isso nos remete ao passo seguinte que é o processo de *planificação do desenvolvimento desigual*, ou seja, a intervenção consciente e racional da sociedade, por meio de sua ação organizada, portanto uma *ação política*, na sua relação com a natureza e no seio das próprias relações sociais. A planificação do desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção se coloca como possibilidade de superação das contradições imanentes ao modo de produção capitalista, no sentido de converter a capacidade produtiva social aos interesses da própria sociedade por meio da elevação da relação humana com o produto do seu trabalho, que passa a ser tomado não por seu valor de troca, mas, antes, por seu valor de uso, ou, por sua *utilidade social*.

É com base nesse arcabouço teórico-conceitual que se introduz o tema do planejamento urbano-regional, visto, enquanto prática e exercício consciente do poder político por meio de instituições de Estado, como parte da *superestrutura que emerge e atua* nessa combinação de distintos elementos de diversos modos de produção, e que tem, no caso chinês, o socialismo como dominante. Seja do ponto de vista do poder político, pelo papel desempenhado pelo Partido Comunista naquela formação

social; seja, no que se refere à base material, pela posição estratégica da propriedade pública representada pelos Grandes Conglomerados Empresariais Estatais (GCEE), pelo controle estatal sob o sistema financeiro na economia, e pelo regime fundiário baseado na propriedade estatal e coletiva¹.

Desse modo, o objetivo principal da tese se confunde com a questão de fundo da mesma, e passa, necessariamente, pela compreensão de como o planejamento urbano-regional vem evoluindo em meio ao processo histórico de desenvolvimento chinês, procurando identificar suas peculiaridades, principais características e, sobretudo, seu conteúdo e sentido político. Para isso, pretende-se avançar na capacidade de compreensão das lógicas de funcionamento da formação econômico-social chinesa a partir das políticas de *planificação do desenvolvimento regional e do processo de urbanização*.

Esta pesquisa de tese reconhece a condição do que se convencionou chamar de socialismo de mercado – instituído a partir das políticas de reforma e abertura pós-1978 e consolidado nos anos 1990 – como uma *nova classe de formação econômico-social* (JABBOUR et al., 2021). Condição essa que, em linhas gerais, se caracteriza por uma unidade de contrários representada, de um lado, pela inserção do país no sistema capitalista internacional, pela liberação de forças de mercado e criação do setor privado – que se traduz na incorporação e aprofundamento do desenvolvimento desigual na dinâmica econômica nacional –, e, por outro, pela manutenção da planificação enquanto exercício consciente e racional do poder político de caráter socializante através do Estado e demais institucionalidades.

O que se procura argumentar como hipótese é que essa unidade de contrários altera suas formas e características ao longo do processo histórico, porém, mantendo seu conteúdo, representado pela coexistência do mercado e do planejamento no processo de desenvolvimento. Porém, mais que isso, pretende-se também apontar a tendência, o sentido do movimento geral de desenvolvimento dessa formação econômico-social.

¹ Na China as terras em áreas urbanas são de propriedade do Estado, enquanto que as terras localizadas nas áreas rurais ou suburbanas são de propriedade coletiva. Além disso, separa-se a propriedade da terra ao direito ao uso da terra, podendo este ser transferido mediante contratos de concessão (TIANJIAO et al., 2016, p. 87).

Neste caso, dois aspectos devem ser destacados. Primeiro, as alterações nas *formas-planejamento*, ou, em outras palavras, a reconfiguração do planejamento como fruto da sua adaptação às novas condições internas e externas à formação econômico-social chinesa. Segundo, a emergência do que chamamos, inspirados pela contribuição de Rangel (2012) e Jabbour, de Nova Economia do Projeto (JABBOUR et al., 2020; JABBOUR et al., 2023; JABBOUR & MOREIRA, 2023; JABBOUR et al., 2024; JABBOUR & CAPOVILLA, 2024) enquanto consolidação de uma dinâmica de acumulação cada vez mais baseada em grandes projetos de construção de bens públicos e valores de uso.

Em relação a este último aspecto, entende-se que a forma-mercadoria e a lei do valor tendem a ser substituídas, incorporadas, ou ao menos restringidas, pela *forma-projeto*. Em outras palavras, entende-se que há um processo de transferência da métrica econômica do valor de troca das mercadorias pela métrica da utilidade social do projeto, de modo que este adquire a função “de produzir utilidade onde a síntese da relação custo/benefício” passa a se expressar “sob a forma de riqueza a ser apreendida de forma social” (JABBOUR et al. 2020, p. 28):

ou seja, possibilidade de uma economia superar a produção de valores (de troca e de uso) regulado pelo mercado, por outra, onde a utilidade, precedida pela produção, racional e consciente, em massa de valores de uso, passa a ser a reguladora do sistema. A China é a sociedade no mundo de hoje onde esta transição ocorre. O papel do analista passa a ser o de identificar as regularidades e determinações em marcha que sustentam nossa hipótese. (JABBOUR et al. 2020, p. 30)

Sendo mais específico, pretende-se, com esta tese, investigar a emergência e consolidação, na China, de uma Nova Economia do Projeto enquanto processo de afirmação da planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial, baseado em grandes e múltiplos projetos que miram, simultaneamente, na racionalização do processo de produção e circulação de mercadorias e na construção de grandes bens públicos a serem apropriados socialmente.

Trazendo essa perspectiva geral para termos mais particulares ao estudo do planejamento urbano-regional chinês, pretende-se destacar, de um lado, a afirmação do conceito de *coordenação da planificação do desenvolvimento* que emerge enquanto resposta do Partido Comunista – através das instituições estatais – às contradições de ordem social, territorial e ambiental surgidas em meio ao processo de desenvolvimento econômico inaugurado a partir de 1978; e, de outro, a elevação da capacidade estatal em orientar o desenvolvimento econômico do país a partir de *grandes projetos de infraestrutura urbana e de transportes*. Estes representados, especialmente, pela edificação da rede de Trens de Alta Velocidade (TAV) conjuntamente com a formação de um *novo padrão de urbanização concebido numa escala regional*, que tem na coordenação do desenvolvimento da região de Pequim-Tianjin-Hebei – conhecida também pelo nome de *Jing-Jin-Ji* – e na criação da Nova Área de Xiong'an, localizada na província de Hebei, indicações e potenciais expressões de conteúdo mais avançado no que se refere à tendência do desenvolvimento urbano-regional chinês para as próximas décadas.

Em síntese, as transformações e a evolução das políticas de caráter e repercussão territorial tratadas nesta tese devem ser vistas como expressão e motor das transformações e evolução da economia política da formação econômico-social chinesa e suas *lógicas internas de funcionamento*.

Quanto às opções metodológicas, como foi já dito, esta tese se fundamenta no materialismo-histórico e dialético, partindo de uma visão de processo histórico do desenvolvimento da formação econômico-social chinesa e dos modos de produção, e destacando o aspecto territorial das relações entre ser humano e natureza – forças produtivas – e as relações sociais de produção, troca e distribuição.

Em relação às fontes, foram utilizados artigos acadêmicos e científicos de estudiosos das questões urbanas e do desenvolvimento regional no geral e sobre a China em particular, assim como documentos oficiais do PCCh e do governo chinês, principalmente os planos quinquenais, além de planos específicos na área do planejamento urbano-regional. Em relação aos dados quantitativos, foram utilizadas fontes secundárias, de estudos

já desenvolvidos e consolidados com indicadores econômicos e referentes ao planejamento e controle territorial, infraestruturas de transporte, taxas de urbanização, PIB, informações demográficas etc.

Foram encontradas algumas dificuldades no decorrer da pesquisa, principalmente durante o processo de levantamento de referências bibliográficas e documentos. Muitas dessas fontes encontram-se apenas em mandarim, sendo por vezes necessária a utilização de plataformas de tradução a fim de auxiliar a pesquisa. Além disso, apesar de uma oferta considerável de trabalhos e estudos sobre o tema, verificou-se certa dificuldade por parte de pesquisadores e autores estrangeiros em ir além de abordagens econométricas e unilaterais do ponto de vista metodológico para compreender a China e de romper com preconceitos e visões pré-concebidas em relação ao país, o que acaba por comprometer o resultado final de tais estudos.

O método de exposição da tese se confunde com o próprio método de abstração para lidar com a unidade de análise em questão. Assim sendo, procura-se partir dos conceitos mais gerais e fundamentais, para assim, paulatinamente, preenchê-los com os elementos e aspectos mais particulares e concretos, chegando assim a uma síntese final capaz de articular o teórico com o empírico e histórico.

(...) o método deve ser aquele que tantos economistas usaram com êxito, o da abstração. Trata-se de descobrir os fatos mais comuns e característicos da economia em desenvolvimento – os fatos mais gerais –, afastar tudo que não seja essencial, para estudá-los e restaurar aos poucos os detalhes temporariamente abandonados, recolocá-los nos devidos lugares, para gradualmente nos aproximarmos do particular, do concreto. (RANGEL , 2012, p. 41)

Assim sendo, a tese estrutura-se em seis capítulos, considerando a introdução e conclusão como primeiro e sexto capítulos, respectivamente. O segundo capítulo, teórico-introdutório, trata dos conceitos gerais e basilares que dão sustentação à pesquisa. Procura construir uma relação entre os *conceitos de modos de pro-*

dução, formação econômico-social, desenvolvimento desigual, socialismo, planificação, projetamento e território, com vistas a lançar luz às questões que perpassam os capítulos posteriores.

O terceiro e quarto capítulos são de caráter histórico-empíricos. O terceiro trata da evolução das políticas territoriais em meio ao processo de desenvolvimento chinês, destacando as principais transformações em relação ao período pré-reforma e abertura, passando rapidamente pelos anos 1980 e 1990, até chegar ao estágio de maior interesse para os objetivos desta tese, que é o período que se inicia a partir de meados dos anos 2000 até os dias atuais, quando se consolida o conceito de coordenação do desenvolvimento regional e de nova urbanização como parte da *elevação das capacidades político-governamentais de planificação*.

O quarto capítulo procura demonstrar como os conceitos de desenvolvimento regional coordenado e de nova urbanização se manifestam e impulsionam as políticas de planejamento urbano-regional. Destaca a formulação de estudos e planos elaborados por instituições estatais e acadêmicas e a edificação de grandes e múltiplos projetos, especialmente a rede de TAV, além de apontar para casos particulares, como o desenvolvimento regional coordenado de Pequim-Tianjin-Hebei e a criação da Nova Área de Xiong'an.

O quinto capítulo, teórico-conclusivo, procura realizar uma síntese dos anteriores. Para isso, pretende-se articular os conceitos utilizados no segundo capítulo com a análise empírica e histórica do terceiro e quarto capítulos, apontando para o processo progressivo de racionalização do desenvolvimento econômico-social em seu aspecto territorial na China. Seu objetivo é demonstrar como o desenvolvimento e execução de projetos de equipamentos e infraestruturas urbanas e de transporte conformam um novo padrão de urbanização regionalizado – representados pelos casos particulares do Grande Projeto de Trens de Alta Velocidade e do Grande Projeto da Nova Área de Xiong'an, estes vistos como parte integrante do desenvolvimento coordenado de Jing-Jin-Ji – e desempenham um papel estratégico e determinante na efetivação do processo de planificação do desenvolvimento urbano-regional desigual, sendo este visto enquanto expressão territorial da Nova Economia do Projeto na formação econômico-social chinesa.

Socialismo, desenvolvimento desigual e planificação do território a partir de projetos urbanos e de transporte

2.1 Socialismo enquanto ciência e movimento real

A perspectiva com que se pretende abordar o tema do socialismo nesta tese se baseia no marxismo enquanto unidade teórico-metodológica que tem sua fundamentação na concepção de mundo materialista histórica e dialética. Para isso reconhece principalmente as contribuições de Marx e de Lenin² para sua construção, atualização e inovação, conformando o que se convencionou chamar de marxismo-leninismo, ou, para ser mais preciso, *socialismo científico*.

Nesse sentido, tomamos por socialismo não uma aspiração ideal e utopista, e sim manifestação real e concreta de formas sociais e econômicas novas e superiores em relação às encontradas no modo de produção capitalista, conformando novas regularidades e conteúdo novo em meio ao movimento real da história.

Esse conteúdo novo não pode obedecer à tentativa de cumprir “*check lists*”, como, por exemplo, a superação da propriedade privada, democracia operária, abolição do mercado, reino da igualdade etc. O socialismo, como aqui se pretende, deve ser considerado enquanto modo de produção em seu sentido abstrato, porém, baseado no conceito concreto e chave do materialismo histórico: o conceito de *formações econômico-sociais*.

Assim sendo, deve ser considerada a *totalidade da vida social em movimento*, com toda sua complexidade manifestada

² Consideram-se também contribuições de Mao Tsé-Tung, Amílcar Cabral e Ignácio Rangel, porém entendendo estes como pensadores que construíram seus pensamentos e obras com base na teoria marxista-leninista.

na coexistência e combinação de resquícios e elementos de diversos modos de produção que ao longo da história conformam uma dada sociedade, culminando enquanto síntese num tempo presente.

(...) esta categoria [de formação econômico-social] expressa a unidade (e, agregaremos, a totalidade) das diferentes esferas: econômica, social, política e cultural da vida de uma sociedade; e a expressa, além disso, na continuidade e ao mesmo tempo na descontinuidade de seu desenvolvimento histórico. (...) proposição da unidade de todas as esferas, estruturais e superestruturais ou outras da vida social. (SERENI, 2013, p. 315)

Isso nos leva a considerar o *socialismo como um processo longo e gradual de afirmação* de novas formas e conteúdos em meio ao velho e ao atual. Afirmação e reprodução de elementos de um modo de produção e organização social superior ao capitalista, mas que deve ainda conviver com contradições, aspectos, formas e conteúdos anteriores a serem superados em meio às *leis gerais do movimento real*.

Cabe, portanto, ao cientista social comprometido com a concepção de mundo que pretendemos utilizar, identificar e sistematizar as novas regularidades e formas históricas a partir de novos conceitos que deem conta de indicar esse movimento de afirmação do socialismo segundo as condições e tarefas de um dado tempo e espaço, e que carregam consigo o potencial de produzir novos e superiores conteúdos na realidade prática e concreta.

Assim, consideramos que a *distinção do socialismo enquanto ciência* reside no reconhecimento da capacidade intelectual humana de *apreender o real e suas leis gerais de movimento*; a partir dessa apreensão, *gerar conhecimento*; e, com base no conhecimento adquirido e elaborado, se colocar em condições de *intervir na realidade* no sentido de transformá-la, ou seja, produzir uma *ação revolucionária* – não apenas em sua forma, mas sobretudo em seu conteúdo – a ser confirmada pela prática através da história.

Porém, a fim de dar prosseguimento, aqui caberiam alguns questionamentos como ponto de partida para o caminho que pretendemos percorrer: o que efetivamente significa novo e superior em relação ao velho e atual? Como o socialismo pode se manifestar enquanto modo de produção superior em relação ao capitalismo? Ou, em termos mais precisos, *qual a missão histórica do socialismo?*

Para responder a esses questionamentos antes será necessário tratar, ainda que rapidamente, da missão histórica do capitalismo, já que seria uma tarefa um tanto sem sentido propor compreender a superação de algo sem compreender a essência do que se pretende superar.

2.2 A missão histórica do capitalismo e sua contradição fundamental

O capitalismo enquanto modo de produção emerge como novidade na história humana com base, sobretudo, num aspecto de caráter *quantitativo*, ainda que sustentado em transformações de ordem qualitativa. Do desenvolvimento da técnica e da divisão social do trabalho enquanto movimentos que se retroalimentam, eleva-se a capacidade do ser humano dominar a natureza. Em outras palavras, eleva-se o *desenvolvimento das forças produtivas*, essa entendida como relação entre a sociedade e a natureza, o que por sua vez gera as condições objetivas para o surgimento de novas regularidades no plano social, nas relações de produção e de troca.

Nesse sentido, o *traço distintivo do capitalismo* em relação aos modos anteriores de produção pode ser considerado a *elevação constante da capacidade de gerar excedente produtivo*, ou, em termos mais precisos na literatura marxiana, a *reprodução ampliada* (MARX, 2014) num regime social onde a propriedade privada do capital – constante e variável – passa a desempenhar função estratégica em detrimento, por exemplo, da propriedade da terra, no feudalismo, ou do trabalho escravo, no caso do modo de produção escravista.

(...) em um contexto sócio-histórico, veremos que cada um dos fatores participa do ato de produção pela mão de um proprietário e, tais sejam as condições, o controle de um ou de outro se torna estratégico. Juridicamente, esse fator estratégico surge como ‘principal’ e os demais, como ‘acessórios’, devem segui-lo. O detentor do meio de produção fundamental estende seu império aos demais fatores e sobre essa base se estrutura a sociedade. (RANGEL, 2012, p. 295)

O excedente, enquanto produto, ao invés de ser consumido individualmente pelo proprietário dos meios de produção, passa a ser destinado sobretudo e cada vez mais ao *consumo produtivo*, num processo em que o capitalismo cria seu próprio mercado (MARX, 2014): “os diferentes ramos da indústria (...) servem de ‘mercado’ uns para os outros” (LENIN, 1985, p. 31).

Ou seja, parte do lucro proveniente da mais valia enquanto produto do mais trabalho retorna ao processo produtivo, seja através de investimentos na aquisição de novos meios de produção, seja no investimento para criação de novas técnicas de produção, ambas tendo como resultado a elevação da produtividade do trabalho em meio à “transformação constante dos modos de produção e o crescimento ilimitado do seu volume” (LENIN, 1985, p. 31).

Assim, com o aumento da produtividade do trabalho eleva-se também a escala da produção e a capacidade de gerar riqueza, aumentando a riqueza social global do ponto de vista quantitativo, enquanto “coleção de mercadorias” (MARX, 2015, p. 157). Consolida-se, portanto, no capitalismo, o *triunfo da grande produção* enquanto tendência básica e ponto mais elevado do desenvolvimento das forças produtivas, ao mesmo tempo em que ocorre uma *expansão do mercado* e um *processo de especialização da divisão social do trabalho* por meio da integração dos diversos ramos e setores da produção e entre a grande e a pequena produção.

Ocorre que, em meio a esse movimento geral, dois fenômenos se manifestam, conformando o que poderíamos denominar como uma *contradição fundamental* do modo de produção capitalista. De um lado, o aumento das forças produtivas, em

meio à especialização e integração da divisão social do trabalho, se traduz num processo de *socialização da produção*. De outro, a manutenção do regime social burguês, caracterizado pela propriedade privada dos meios de produção, mantém o *caráter privado da apropriação da riqueza socialmente produzida*, em meio aos processos de concentração e centralização do capital.

Essa contradição, tomada segundo o materialismo histórico-dialético, traz consigo uma *potência revolucionária objetiva* à medida que representa uma desatualização das relações sociais de produção em relação ao desenvolvimento das forças produtivas. Em outras palavras, o *desenvolvimento desigual entre forças produtivas e relações de produção* conforma o que Marx (2008, p. 47) identificou como condição objetiva para a existência de uma “época de revolução social”. E, como definiu Lenin (1985, p. 373), representa o “papel progressista” do capitalismo, sua “missão”, e seu caráter histórico transitório enquanto germe das condições objetivas que tornam o socialismo uma *necessidade histórica* enquanto possibilidade de superação dessa contradição fundamental.

2.3 A lei do desenvolvimento desigual nas formações econômico-sociais capitalistas

Como adiantado acima, o desenvolvimento desigual é um elemento essencial do processo de desenvolvimento econômico-social e do consequente aguçamento de suas contradições objetivas. Mais que simplesmente uma característica do modo de produção capitalista, a *lei do desenvolvimento desigual* pode ser compreendida como uma *lei dialética do movimento real e da história*. Ou ainda, nas palavras de Lefebvre (2020, p. 193), como “a grande lei da formação econômico-social” – e “principal descoberta de Lenin”.

A relação entre esses dois conceitos-chave do materialismo histórico-dialético – desenvolvimento desigual e formação econômico-social – reside sobretudo no entendimento de que “o desenvolvimento histórico e social não avança uniformemente” (LEFEBVRE, 2020, p. 185). Os diversos modos de produção se de-

envolvem em momentos e concomitâncias distintas em cada sociedade, e “esta concomitância resulta do desenvolvimento desigual das sociedades humanas, seja por razões internas, seja pela influência aceleradora ou retardadora de um ou mais fatores externos sobre sua evolução³.” (CABRAL, 1999, p. 54)

Assim, os diferentes níveis e ritmos de desenvolvimento como resultado da interação ser humano e natureza no seio das mais diversas sociedades e entre as mesmas, ao longo do tempo e do espaço, manifestam-se internamente nas contradições e desnivelamentos do desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais.

E, numa dimensão mais ampla, “a lei do desenvolvimento desigual, enquanto lei de um período histórico, de um ‘momento’ da formação econômico-social (...) estende-se a todos os domínios, incluindo as superestruturas políticas e culturais” (LEFEBVRE, 2020, p. 206). Para Lefebvre, (2020, p.208) “as forças produtivas, as relações sociais e as superestruturas (políticas, culturais) não avançam no mesmo ritmo histórico”. Ou seja, ocorre uma desigualdade de desenvolvimento entre a estrutura e a superestrutura, o material e o espiritual, as formas e o conteúdo numa determinada sociedade.

Em qualquer condição, os polos contrários desenvolvem-se de maneira desigual. Acontece que, por vezes, se estabelece um equilíbrio entre eles, mas isso não é mais do que um estado passageiro e relativo: *a situação fundamental é o desenvolvimento desigual*. (TSE-TUNG, 1999, p. 60, grifo nosso)

Portanto, nas formações econômico-sociais, o desenvolvimento desigual manifesta-se na “coexistência da realidade ‘antiga’ com a ‘nova’”, na combinação de diversos elementos correspondentes a distintos modos de produção e suas superestruturas. Manifesta-se na “contemporaneidade do não coetâneo”, num entrelaçamento “onde as duas realidades reagem uma sobre a outra e se modificam mutuamente”, e, ao mesmo

³ “Esta concomitancia resulta del desarrollo desigual de las sociedades humanas, sea por razones internas, sea por la influencia aceleradora o retardadora de uno o más factores externos sobre su evolución.”

tempo, formam uma “realidade complexa única” onde “os contrários estão em unidade dialética” (RANGEL, 2012, p. 207) – uma espécie de *síntese de atraso e dinamismo* onde o presente constrói o futuro em interação com os resquícios do passado.

É assim que a **formação econômico-social** adquire um sentido profundo. Há relações dos homens com a natureza – e relações dos homens uns com os outros. Da interação do econômico e do social nasce uma *formação* em sentido pleno. Não uma estrutura fixa, mas uma realidade que se desenvolve como um organismo vivo (embora especificamente humano, histórico e social). Esta formação **arrasta atrás do seu presente atual** (a indústria “moderna”) **um imenso passado** e, por fim, a história inteira. Da mesma forma, um organismo complexo e diferenciado tem em si partes, tecidos ou células que datam do começo do seu desenvolvimento e outros tecidos ou células que só mais perto do final apareceram. **A formação econômico-social mostra assim uma sedimentação, uma série de camadas sucessivas, datando de todas as épocas:** arcaicas, feudais, semif feudais, estruturas pré-capitalistas (artesanato, pequena produção), indústria média e pesada...As “estruturas sociais” bem determinadas, e, portanto, descontínuas, que a análise distingue (a grande burguesia, a grande nobreza, o proletariado) estão por assim dizer recobertas por todas espécies de transições e de intermediários. (LEFEBVRE, 2020, p. 184-185, grifo nosso)

Isso nos leva a concluir que, se quisermos tratar do modo de produção capitalista em particular e das formações econômico-sociais hegemônicas por ele – sob sua “dominância e prevalência” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 75) – encontraremos muitas manifestações do desenvolvimento desigual, já que “o crescimento do capitalismo não se faz de uma única maneira: é multiforme e multilateral” (LEFEBVRE, 2020, p. 186), a depender da realidade concreta em que se desenvolve. “O capitalismo arrasta e arrastará em si e atrás de si as sequelas e sobrevivências das formações econômico-sociais ultrapassa-

das (escravidão, feudalismo etc.), sem conseguir liquidá-las” (LEFEBVRE, 2020, p. 208).

Por um lado, “o capitalismo faz tábula rasa de tudo o que precedeu, instala-se como conquistador em terra conquistada”, por outro, “o capitalismo penetra insidiosamente, corrói mais do que destrói, sujeita a si o existente” (LEFEBVRE, 2020, p. 186). Em outras palavras, ao mesmo tempo em que o capitalismo tem seu potencial de desenvolvimento imanente e independente das estruturas e superestruturas previamente instaladas onde chega, ele também é flexível ao ponto de fazer com que as formações anteriores à sua chegada se tornem parte do seu próprio processo de desenvolvimento, conformando uma espécie de “lei de subordinação” (LEFEBVRE, 2020, p. 187) em seu movimento de expansão.

O modo de produção expressa-se pela luta e por uma interação entre o novo, que domina, e o velho. O novo procura impor-se por toda parte, porém sem poder realizar isso completamente. O velho é o modo de produção anterior, mais ou menos penetrado pelas formas sociais e pelas técnicas que correspondem ao modo de produção novo, mas sempre comandado pelo modo de produção novo. (SANTOS, 2014, p. 28)

Isso irá se traduzir, por exemplo, no processo de desenvolvimento desigual da indústria, e no desenvolvimento desigual entre a indústria e a agricultura. Se no primeiro a dinâmica interna do capitalismo é suficiente para gerar o processo de desenvolvimento, no segundo é a partir da interação do dinâmico (indústria) com o atrasado (agricultura), e suas respectivas estruturas e superestruturas sociais, que o desenvolvimento se realiza.

Assim, para os nossos propósitos, a fim de destacar as regularidades em meio às particularidades do desenvolvimento do capitalismo, podemos destacar três aspectos do desenvolvimento desigual nas formações econômico-sociais capitalistas.

Primeiro, no que se refere à “desproporção que existe no desenvolvimento dos diferentes ramos industriais” (LENIN, 1985, p.

31). Como bem definiu Lenin (1985, p. 31): “os diferentes ramos da indústria, que servem de mercado uns para os outros, não se desenvolvem uniformemente, mas se ultrapassam reciprocamente” e “o ramo mais desenvolvido procura um mercado externo”. Ou seja, cada um deles, a depender de suas características e respectivas posições na estrutura produtiva geral e de sua capacidade de gerar e encontrar mercado para sua produção, tende a apresentar um ritmo de desenvolvimento diferente, manifestando-se, por exemplo, na sua maior ou menor propensão à busca por novos mercados como fronteiras de expansão e nos seus diversos níveis de produtividade.

Segundo, o aspecto da desigualdade do desenvolvimento entre o campo e a cidade, também abordado por Lenin em seu clássico livro *O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*, onde demonstra que a tendência no desenvolvimento capitalista é a indústria incorporar a agricultura, subordinando-a à sua própria dinâmica. Por um lado, a agricultura industrializa-se, por outro, sua atividade e seu produto passa a integrar a divisão social do trabalho e a estrutura produtiva onde o mercado tem na indústria seu centro de gravidade e dinamismo. Em suma, a indústria cresce em termos absolutos e relativos, a agricultura apenas pode crescer em termos absolutos, cedendo espaço à indústria.

(...) a divisão social do trabalho (...) consiste em que diferentes tipos de transformação de matérias-primas (e de diferentes operações que se realizam nessa transformação) se separam sucessivamente da agricultura e constituem ramos independentes da indústria, trocando seus produtos (agora convertidos em mercadorias) pelos produtos agrícolas. Desse modo, **a própria agricultura torna-se indústria** (isto é, passa a produzir mercadorias) e também nela o mesmo **processo de especialização se efetiva**. (LENIN, 1985, p. 32, grifo nosso)

O terceiro, o qual trataremos a seguir, é onde pretendemos concentrar nossa atenção: o *aspecto territorial do desenvolvimento desigual*, ou, em outros termos, o aspecto urbano-rural-regional, diretamente envolvido com os dois primeiros.

2.4 O aspecto territorial do desenvolvimento desigual no capitalismo

Ainda se baseando no conceito de formação econômico-social, o aspecto territorial do desenvolvimento desigual no capitalismo pode ser visto como superestrutura de dois fatores que interagem e se conformam dialeticamente. De um lado, o desenvolvimento das *forças produtivas*, expressando-se no desenvolvimento desigual da indústria e entre a indústria e a agricultura; de outro, as novas configurações das *relações sociais* respectivas a essa base material em evolução, sendo representadas pelo processo de especialização e integração da divisão social do trabalho.

Esses fatores por sua vez manifestam-se atravessados por dois movimentos do capital. O primeiro referente ao seu *desenvolvimento em profundidade*, sustentado na característica singular que torna o capitalismo uma novidade em determinado ponto da história humana – a reprodução ampliada do capital enquanto tendência de elevação da capacidade produtiva, ou seja, capacidade do capitalismo em elevar suas forças produtivas de modo constante e criar seus próprios mercados. Esse movimento, que poderia ser identificado como de criação de um mercado interno – baseado sobretudo no consumo produtivo e no consumo do trabalho assalariado –, ocorre em paralelo à especialização da divisão social do trabalho e ao aumento da produtividade industrial.

Esse movimento, que poderia ser identificado como um processo de industrialização, tem como “consequência imediata” (LENIN, 1985, p. 32), do ponto de vista do uso e ocupação social do território, um *processo de urbanização*. À medida que, como reflexo das alterações na distribuição da divisão social do trabalho, o crescimento da população ocupada na indústria e serviços correlatos se dá numa intensidade e numa escala maior que o da população rural, evidencia-se um movimento campo-cidade, um deslocamento da população rural para áreas urbanas, conformando um movimento de *aglomeração* expresso no crescimento das cidades e de novos centros urbanos.

Ocorre que, a fim de se ter em conta a totalidade do fenômeno, outro movimento do capital também deve ser considerado como parte do desenvolvimento desigual da indústria, e entre a indústria e a agricultura: o *desenvolvimento em extensão*.

Assim como o desenvolvimento em profundidade, o desenvolvimento em extensão também está fundamentado na característica do capitalismo em promover uma reprodução ampliada constante dos seus meios de produção e a criação de seu próprio mercado. A diferença é que, se em um o foco está na busca pela formação de um mercado interno a partir do aprofundamento das relações sociais capitalistas em consonância com o desenvolvimento constante das forças produtivas industriais, no outro a procura é por novos mercados, mercados externos enquanto opções de expansão do capital por meio da substituição de antigas relações sociais, pré-capitalistas, por novas relações sociais, capitalistas.

Nas palavras de Lenin, analisando a formação social russa na passagem do século XIX para o XX,

(...) a **lei da produção capitalista** é a transformação constante dos modos de produção e o crescimento ilimitado do seu volume. Nos antigos modos de produção, as unidades econômicas podiam subsistir durante séculos sem modificar seu caráter e sua dimensão, sem ultrapassar os limites do feudo, da aldeia ou do pequeno mercado vizinho para os artesãos rurais ou pequenos industriais rurais (...). **A empresa capitalista, pelo contrário, ultrapassa inevitavelmente os limites da cidade, do mercado local, da região e, enfim, do país.** (...) A tendência natural de todo ramo da indústria capitalista leva-o necessariamente a 'procurar um mercado externo'. (LENIN, 1985, p. 31, grifo nosso)

Desse modo, o desenvolvimento em extensão se dá pelo fato de que "o capitalismo não pode existir nem se desenvolver sem estender sempre o âmbito do seu domínio" (LENIN, 1985, p. 372). O que, por consequência, nos leva a afirmar que a *expansão do capital* é, obrigatoriamente, *expansão territorial do mesmo*. Se no desenvolvimento em profundidade a tendência é a da aglome-

ração em centros urbanos como reflexo do processo de industrialização, no desenvolvimento em extensão a tendência é um *movimento de espraiamento*, onde a urbanização se dá para fora, extrapolando seus limites e adquirindo um caráter mais amplo que se traduz na expansão e integração produtiva e da divisão social do trabalho em contornos regionais e suprarregionais,

No primeiro, o que temos são relações capitalistas já estabelecidas que se desenvolvem; no segundo, a **formação de novas relações capitalistas num novo território**. O primeiro implica o desenvolvimento em profundidade; o segundo, o desenvolvimento em extensão. (...) o desenvolvimento do capitalismo em profundidade, isto é, o crescimento da agricultura e da indústria capitalista num território dado, determinado e restrito, e o desenvolvimento do capitalismo em extensão, isto é, a **ampliação da esfera de dominação sobre novos territórios**. (LENIN, 1985, p. 353 e 372, grifo nosso)

Em suma, podemos afirmar que, por um lado, o desenvolvimento em profundidade acompanha o desenvolvimento da técnica produtiva em meio à elevação dos níveis de produção, promovendo assim alterações constantes na divisão social do trabalho e nos níveis de produtividade. O que, por sua vez, contribui, no aspecto territorial, para um claro *processo de diferenciação*, portanto de caráter qualitativo, onde o centro dinâmico tende a se desenvolver em patamares mais elevados que outros territórios atrasados em relação a ele.

Por outro lado, o desenvolvimento em extensão – ao mesmo tempo em que se coloca como desdobramento do desenvolvimento em profundidade, e por isso necessita deste – acompanha o desenvolvimento em expansão do capital e das forças produtivas. Por meio da reprodução de relações sociais capitalistas onde estas não existiam até então, conforma-se um movimento dialético de transformação da quantidade em qualidade – da elevação do volume da produção capitalista se desencadeia um *processo de homogeneização* das relações sociais de produção em relação ao centro dinâmico, mas que ao mesmo tempo re-

apresenta um salto qualitativo ao fazer chegar o dinamismo capitalista em novos territórios até então atrasados quanto ao nível de desenvolvimento de suas forças produtivas.

Ocorre que, entendidos os dois movimentos do capital em seu aspecto territorial e suas respectivas características, é importante se deter um pouco mais quanto à relação dialética entre ambos. Na realidade e na prática, os desenvolvimentos em profundidade e em extensão não estão separados, ao contrário, interagem e combinam-se, dando forma e conteúdo ao movimento geral do capital, de modo que alterações em um implicam em alterações em outro. A esse respeito, três características do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial podem ser destacadas.

Em primeiro lugar, de conteúdo mais intuitivo e por isso de mais fácil apreensão, o desenvolvimento em profundidade realizado nos territórios de capitalismo já consolidado os colocam numa posição de vantagem em relação aos novos territórios por onde o capitalismo avança, conformando uma relação de centro-periferia. A industrialização e o desenvolvimento do capitalismo em seu processo de expansão tendem a ser incompletos, parciais, limitados ou mesmo freados, ao passo que subordinam-se aos interesses e demandas colocadas pelas áreas mais desenvolvidas, sendo estas representadas por um centro urbano, uma região, ou um país, por exemplo – algo que historicamente se evidenciou nos fenômenos do imperialismo, colonialismo e neocolonialismo.

Essas desigualdades aprofundam-se, inclusive, no interior dos próprios países capitalistas mais avançados, onde algumas regiões são mais desenvolvidas que outras. As decisões de investimento, sejam privados ou estatais, tendem a produzir e aprofundar desigualdades nos níveis de desenvolvimento entre as regiões à medida que dão forma ao processo de territorialização do desenvolvimento industrial. A esse respeito, Lefebvre cita como exemplos os casos da França e da Itália:

É fato conhecido e reconhecido que a parte sul da França está bastante mais atrasada do que o norte – e que este atraso aumenta cada vez mais. O norte e o nordeste da França têm a

indústria pesada; o sul continua a ser uma região agrícola, cuja agricultura está, aliás, muito desigualmente desenvolvida, com setores arcaicos. A Itália nos dá um exemplo análogo, embora as raízes históricas sejam diferentes. É um caso de desenvolvimento desigual num país capitalista desenvolvido cuja observação é bastante fácil. (...) a intervenção do Estado acentua e agrava as desigualdades de desenvolvimento. As encomendas de armamento favorecem necessária e inevitavelmente a indústria pesada e as regiões nas quais está instalada. (LEFEBVRE, 2020, p. 207-208)

Portanto, no capitalismo, por meio de uma distribuição territorialmente desigual de “técnicas atrasadas e de técnicas modernas”, que influem nos níveis de produtividade dos diversos ramos e atividades produtivas, “a desigualdade do desenvolvimento se amplia e ampliará não só entre os países, mas entre as regiões, os ramos industriais e até no interior das empresas” (LEFEBVRE, 2020. P. 208), reforçando relações de hierarquia, de domínio e de subjugação do centro desenvolvido em relação às periferias subdesenvolvidas.

Entretanto, dois outros fenômenos, em certa medida contraintuitivos, atuam, ou tem o potencial de atuar, numa direção oposta. Por um lado, as periferias e áreas mais atrasadas muitas vezes apresentam melhores vantagens e condições para investimentos que o próprio centro desenvolvido – o que se convencionou chamar de “vantagem no atraso”. Menores preços da terra, mão de obra mais barata, acesso a matérias-primas, mercados ainda por serem desenvolvidos e com menor concorrência (LEFEBVRE, 2020, p. 202), ou mesmo facilitações por meio de isenções e incentivos fiscais ou acordos feitos numa correlação de forças desfavorável para a representação política dos territórios subdesenvolvidos.

Enfim, fatores econômicos e políticos que atraem a chegada do capital à procura de realização e maior lucratividade e que, por consequência, eleva o nível de desenvolvimento das forças produtivas e reconfigura as relações sociais de produção num sentido capitalista de formação de mercados e diversificação da divisão social do trabalho, ainda que incompletos.

Por outro lado, o próprio centro desenvolvido, ao ter seu desenvolvimento subordinado à dinâmica do capital, pode apresentar comportamentos de estagnação e de decadência. Seja por meio da formação de monopólios em atividades onde este é indesejável e tende à perda de dinamismo, seja pela dominância da lógica financista parasitária em detrimento do capitalismo produtivo, fatores como especulação fundiária, ou mesmo o envelhecimento da base produtiva referente a um ciclo de desenvolvimento que vai ficando para trás e dando lugar a um novo em meio à expansão territorial do capital, tudo isso pode contribuir para um processo classificado por Lenin e citado por Lefebvre (2020, p. 203) como de “putrefação dos países [ou regiões] que possuem mais capital”, países e regiões até então mais desenvolvidos.

Disso decorre que podemos afirmar que as desigualdades no desenvolvimento estão em “constante mutação”, podendo apresentar, ao longo da história, “bruscas alterações nas relações de força” e nas posições “entre os países capitalistas” (LEFEBVRE, 2020, p. 203). Ou seja, o desenvolvimento desigual se dá não apenas entre o centro capitalista e a periferia ainda por se converter ao capitalismo, mas entre os próprios países ou regiões desenvolvidas (MAMIGONIAN, 1982).

Historicamente, isso se verificou, por exemplo, na concorrência inter-imperialista de fins do século XIX e início do XX, quando EUA e Alemanha, e em menor medida o Japão, começavam a despontar e se consolidar como capitalismo mais avançados e dinâmicos que a pioneira Inglaterra e a França, cada vez mais entregue a um capitalismo rentista baseado em ganhos financeiros (LENIN, 2012).

Ou, se quisermos tratar das relações entre países centrais e periféricos quanto ao nível de desenvolvimento das forças produtivas, o que teria feito a China pós-reformas de 1978 senão se utilizar das vantagens em meio ao seu atraso para atrair o capital estrangeiro que naquele momento dava início a um período de transição do regime fordista de acumulação para um financeirizado? O que inclusive inaugurou um período de putrefação das formações econômico-sociais do centro capitalista e a ascensão da China como território dinâmico mundial.

Isso nos faz retornar às questões colocadas inicialmente: como o socialismo pode se manifestar enquanto modo de produção superior em relação ao capitalismo? O que efetivamente significa novo e superior em relação ao velho e atual? Qual a missão histórica do socialismo? Com base no que foi exposto, podemos adiantar que consideramos que uma das respostas está na planificação – no *domínio político* – de uma lei em especial, a do *desenvolvimento desigual enquanto “lei fundamental do período de transição do capitalismo para o socialismo”* (LEFEBVRE, 2020, p. 206).

2.5 Tarefas históricas do socialismo e a política como exercício da razão

Se o capitalismo emerge como novidade na história humana com base sobretudo num aspecto de caráter quantitativo, o socialismo, enquanto superação do capitalismo, tem como característica essencial uma *transformação de ordem qualitativa*.

Do desenvolvimento das forças produtivas enquanto consequência da elevação da técnica e do domínio humano sobre a natureza, o modo de produção capitalista aparece, do ponto de vista histórico, com a missão de criar as bases materiais para o surgimento do socialismo enquanto possibilidade de superação da ordem social estabelecida sob o domínio e prevalência do capital.

Assim, se na contradição entre forças produtivas e relações de produção, o caráter progressista do capitalismo reside sobretudo no aspecto das forças produtivas, – portanto na relação ser humano-natureza – o socialismo, enquanto novidade histórica, concentra-se no segundo aspecto, das relações sociais de produção, que, como já foi adiantado, devem ser readequadas e reconfiguradas a fim de tornarem-se condizentes com a base material previamente consolidada.

Nesse sentido, o socialismo pode ser interpretado como um salto qualitativo enquanto *capacidade* de “realizar a harmonia entre as relações sociais (todas as relações sociais, incluindo as de origem pré-capitalista) e as forças produtivas modernas” (LEFEBVRE, 2020, p. 189) – em outras palavras, *intervir conscientemente* na principal manifestação da lei do desenvolvimento desigual.

Entretanto, à medida que é, acima de tudo, superação, – portanto, negação da negação, e não simplesmente negação do capitalismo – o socialismo deve ser capaz também de manter e até mesmo elevar a capacidade produtiva herdada da velha ordem a ser superada. Isto é, o socialismo não pode prescindir da grande produção e de elevados níveis de produtividade.

Assim, podemos dizer que o socialismo tem, em essência, duas tarefas históricas fundamentais. A primeira, modificar a estrutura social, realizando a *socialização da riqueza socialmente produzida* por meio do estabelecimento da propriedade pública dos meios de produção como centro de gravidade e alavanca do dinamismo econômico. Segundo, em níveis distintos, a depender da formação econômico-social em que emerge e do contexto histórico internacional, realizar a progressão do desenvolvimento das forças produtivas, de modo a garantir e criar as bases materiais de abundância da riqueza social que tornará material e objetivamente possível um regime onde a propriedade pública mantenha sua condição e posição de dominância nas relações sociais.

Modificar, realizar, criar, enfim, intervir, o socialismo emerge enquanto novidade histórica sobretudo por colocar o *fator político no comando* das relações no seio da sociedade e entre a sociedade e a natureza. Em outras palavras, o socialismo – enquanto produto da “época de revolução social” e dos abalos decorrentes dos antagonismos e desigualdades dos níveis de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção – é, em essência, a superestrutura reagindo e agindo sobre e na estrutura de uma formação social: as “formações econômico-sociais (...) são fortemente afetadas por mudanças na superestrutura, na consciência e na organização das classes sociais” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 80).

Nos períodos relativamente calmos, o econômico domina o social e o político: determina-os. Mas quando sobrevém o período – longo ou breve – de crise, é o contrário que se sucede. O político (...) passa a determinar, por sua vez, o econômico. E, nesse momento, o **‘fator político’ passa a ser essencial à formação econômico-social**, em cuja história se integra (...). (LEFEBVRE, 2020, p. 214, grifo nosso)

Isso nos remete ao caráter científico e filosófico do socialismo. A política, ao mesmo tempo em que “é uma manifestação, um fenômeno”, “um reflexo e uma superestrutura”, é também o terreno da possibilidade de tomada de “consciência dos problemas e dos conflitos” na sociedade, no sentido de “solucioná-los” (LEFEBVRE, 2020, p. 214-215). Ainda que, enquanto fenômeno e superestrutura, seja suscetível a ilusões e aparências, *a política carrega consigo o potencial de revelar a essência do que lhe sustenta*, ou seja, o fator econômico, a base material. De modo que, nos momentos de crise, os antagonismos e as contradições acumuladas ao longo do movimento real podem se tornar aparentes justamente através das “superestruturas políticas”:

A ‘base’, até então resguardada dos olhares e da consciência espontânea, transparece nos fenômenos políticos, que revelam o fundo da formação econômico-social, as relações sociais de produção e as exigências das forças produtivas, as forças sociais, as relações de classe e as instituições (superestruturas) que a exprimem e as mantêm. **O político contém então o essencial até aí escondido**, e mais ainda: o devir, as possibilidades. É que nos momentos de crise há uma inversão dialética das relações entre o econômico e o político. (...) Assim, subitamente, a política passa, de elemento subordinado, a ser o elemento mais elevado, determinante, contendo os outros e elevando-os à *mais alta consciência*” (LEFEBVRE, 2020, p. 215, grifo nosso).

O socialismo científico é, portanto, por princípio, uma recusa política à resignação, e, como pressuposto, confiança na capacidade intelectual humana em apreender e transformar o mundo real e a sociedade, mesmo reconhecendo as dificuldades e complexidades por detrás de tal desafio.

O conhecimento racional, ou, a abstração científica, aparecem assim como um instrumento político, uma capacidade humana utilizada como ferramenta para alçar o nível de consciência sobre o movimento real. Sua principal tarefa “consiste em se elevar da sensação ao pensamento, em se elevar até a elucidação progressiva das contradições internas dos fenômenos que

existem objetivamente, até a elucidação das suas leis”, assim podendo “chegar a **dominar o desenvolvimento** desse mundo na sua integridade” (TSÉ-TUNG, 1999, p. 16, grifo nosso).

(...) se o bom senso pode dar-nos uma ideia preliminar desse processo, da ciência se exige que dele nos dê um *conhecimento ordenado e sistematizado*, que nos torne capazes não apenas de prever a marcha dos acontecimentos, mas nela *intervir para dirigir o processo*. (RANGEL, 2012, p. 294, grifo nosso)

Para isso, “é preciso criar um sistema de conceitos e teorias, depois de se terem submetido os múltiplos dados da percepção sensível a uma elaboração mental” (TSÉ-TUNG, 1999, p. 23). Os conceitos, enquanto interpretação da realidade, aparecem assim como ferramentas do intelecto humano potencialmente capazes de apreender a objetividade da vida, do mundo real. Entretanto, a abstração científica de base materialista dialética é apenas um momento. “O movimento do conhecimento não termina aí”:

A *filosofia marxista* sustenta que a questão mais importante não é compreender as leis do mundo objetivo e poder, por isso, explicá-lo, mas sim **utilizar o conhecimento dessas leis para transformar ativamente o mundo**. (...) a teoria é importante, e sua importância se exprime plenamente na seguinte frase de Lênin: ‘Sem teoria revolucionária não há movimento revolucionário’. Contudo, o marxismo atribui uma grande importância à teoria, justa e unicamente porque ela pode guiar a atividade prática. (...) *salto do conhecimento racional à prática revolucionária*. (TSÉ-TUNG, 1999, p. 24-25)

Se a apreensão racional do conhecimento elaborado e a ação prática dela decorrente estarão corretos ou não é uma questão que não pode ser “resolvida no movimento do conhecimento sensível ao conhecimento racional (...). Para resolver completamente essa questão” é preciso dar um passo além, “é necessário, a partir do conhecimento racional, regressar à prática social; aplicar a teoria na prática e verificar se ela pode conduzir ao

objetivo fixado”. Em síntese, “a prática é o critério da verdade” (TSÉ-TUNG, 1999, p. 25), ou, em outros termos, “a sequência dos acontecimentos, isto é, a história decidirá” (LEFEBVRE, 2020, p. 227) se a intervenção e a prática confirmam ou não a teoria que as sustentam.

A política é, portanto, simultaneamente científica e incerta. Mas só se espantará com isso quem nunca viu os engenheiros construir um grande porto ou uma nova locomotiva: os cálculos mais desenvolvidos e mais profundos não afastam a necessidade de tatear, experimentar, de fazer provas de resistência ou de velocidade. (...) O homem político – no sentido leninista – recuará perante esses problemas? Irá declará-los insolúveis? (...) *Lênin põe-se perante a formação econômico-social e a história, como um engenheiro perante um rio gigantesco, borbulhante, atravessado por múltiplas correntes, com numerosos redemoinhos e meandros, que ele quer captar, conter dentro de diques, orientar.* (LEFEBVRE, 2020, p. 227 e 232, grifo nosso)

Portanto, uma das características do socialismo enquanto superação do capitalismo é o *domínio racional e efetivo das leis do desenvolvimento econômico e social*, de suas contradições, seus problemas e antagonismos a fim de conscientemente “reorganizar o tecido econômico e social no longo prazo” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, P. 105).

2.6 Consciência, partido e intervenção estatal no socialismo

Além da consciência enquanto conhecimento sobre a realidade, é necessário se criar uma ciência, uma teoria sobre a realidade a ser transformada – “o proletariado sozinho não pode nada. (...) não pode nada sem o conhecimento e a ciência”. E, mais que isso, pode muito pouco sem uma organização política, “um partido” enquanto “forma mais elevada de consciência” (LEFEBVRE, 2020, p. 233) por meio da qual as classes revolucionárias da socie-

dade se tornam capazes de agir no sentido de criar uma nova realidade, superior, e assim realizar sua missão e tarefas históricas.

(...) uma grande diferença separa o socialismo de todos os modos de produção antecedentes. Estes se originaram do desdobramento autônomo das forças produtivas e das relações sociais de produção e troca preexistentes, aceleradas em circunstâncias históricas importantes pela ação política e militar de uma classe dominante interessada. Por outro lado, o socialismo é o *primeiro modo de produção a emergir como produto consciente de um intelecto coletivo agindo em nome da maioria da população*. (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 105, grifo nosso)

Longe de querer se aprofundar numa discussão teórica sobre o partido e o Estado no socialismo, o que se quer frisar aqui é, primeiro, que o partido representa uma parcela, um agrupamento destacado da sociedade com a tarefa de interpretar cientificamente o mundo e a própria sociedade, formular uma teoria revolucionária condizente com a formação econômico-social sob a qual emerge, organizar a prática política e assim agir enquanto vanguarda no sentido da transformação deste mesmo mundo e dessa mesma sociedade, num processo dialético onde partido, classes e sociedade interagem entre si, conformando o movimento total do corpo social na história.

O grau de consciência, de conhecimento e organização modifica a situação em que aparece. Uma massa móvel e diferenciada (a classe operária, as outras classes trabalhadoras, o povo) faz parte integrante de uma sociedade ainda mais vasta. A parte reage sobre o todo e o todo sobre a parte. (LEFEBVRE, 2020, p. 232, grifo nosso)

De modo que “o papel do partido” é ser uma espécie de “mediador entre o conhecimento e a ação”, não no sentido de “substituir as massas e as outras forças sociais, mas estimular e dirigir suas energias” (LEFEBVRE, 2020, p. 98). Em outras palavras, diante das contradições e da necessidade de meios para resolvê-las,

o partido revela-se o mais poderoso e importante destes meios. (...) O fator subjetivo, isto é, ao mesmo tempo as ideias e os conhecimentos, as superestruturas e o Estado, o elemento político, numa palavra, tornam-se determinantes. Ora, o partido concentra e domina estes elementos. Quanto mais complexos se tornam os problemas, quanto mais se aprofundam as contradições, mais o partido – como forma superior do ‘fator subjetivo’ e do conhecimento objetivo – se torna importante. (...) O partido continua a ser a mediação entre o objetivo e a realidade, entre a ideia e o momento, entre o conhecimento e as massas, entre a espontaneidade e a consciência informada etc. (...) torna-se o órgão essencial desta transmissão, o fator decisivo. (LEFEBVRE, 2020, p. 100-101)

E, o segundo ponto que se quer frisar é que, se falamos de política, falamos de poder, e se falamos de poder, numa sociedade de classes, falamos de Estado. De modo que, podemos concluir, o socialismo científico deve considerar, por necessidade, a conquista do poder político estatal e, como tarefa simultânea, a edificação de uma base material correspondente aos seus objetivos estratégicos enquanto instrumentos viabilizadores das condições de intervenção na realidade social.

Assim, além das duas tarefas já mencionadas – a reconfiguração das relações sociais de produção onde a propriedade pública e estatal se torne o centro de gravidade e alavanca da dinâmica econômica, e o desenvolvimento das forças produtivas a fim de elevar a produtividade do trabalho e assim criar a base material de abundância do socialismo – podemos acrescentar uma *terceira grande tarefa do socialismo* enquanto movimento político de emancipação social e “fase superior da existência⁴” (CABRAL, 1999, p. 54) humana: alterar o conteúdo de classe do poder político, ou seja, do Estado, consolidando o domínio das classes e blocos históricos revolucionários e progressistas sobre a superestrutura política e institucional de uma determinada formação econômico-social.

Ainda que com termos diferentes e de forma implícita, essas três grandes tarefas do socialismo estão sintetizadas em

⁴ “Fase superior de la existencia.”

um único trecho do Manifesto do Partido Comunista, de Marx e Engels:

O proletariado vai usar seu *predomínio político* para retirar, aos poucos, todo o capital da burguesia, para concentrar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado – quer dizer, do proletariado organizado como classe dominante – e para *aumentar a massa das forças produtivas* o mais rapidamente possível. (MARX & ENGELS, 2008, p. 44)

Portanto, estrutura e superestrutura devem compor um único movimento, devem caminhar juntas em uma unidade de contrários, retroalimentando-se dialeticamente. De um lado, a base material avança e cria as condições para o surgimento e manutenção de uma nova superestrutura política, representada na forma-Estado de orientação socialista. De outro, a superestrutura reage e orienta o próprio desenvolvimento da base material, à medida que conserva “as alavancas do poder na economia” (LEFEBVRE, 2020, p. 101).

Em suma, na edificação do socialismo, a sociedade organizada deve ser capaz de *dominar a natureza e a política*. Deve ser capaz de intervir racionalmente nas forças produtivas e nas relações sociais a partir do controle sob as superestruturas.

Tal progresso depende das possibilidades concretas de desenvolvimento de suas forças produtivas e é condicionado principalmente pela natureza do poder político que dirige tal sociedade, ou seja, pelo tipo de Estado ou, se preferir, pela natureza de sua classe ou classes dominantes. (...) a possibilidade de dar um salto no processo histórico depende fundamentalmente, no *plano econômico*, da força dos meios de que o homem dispõe atualmente para dominar a natureza; no *plano político*, depende desse novo evento que transformou radicalmente a face do mundo e o curso da história, a criação dos Estados socialistas⁵. (CABRAL, 1999, p. 54-55, grifo nosso)

⁵ “Tal avance depende de las posibilidades concretas de desarrollar sus fuerzas productivas y está condicionado principalmente por la naturaleza del poder político que dirige dicha sociedad, es decir, por el tipo de Estado o, si prefiere, por la naturaleza de su clase o clases dominantes.

É através da emergência histórica desse *novo tipo de Estado*, sustentado por classes revolucionárias e progressistas ou por um bloco histórico de orientação socialista, que a sociedade politicamente organizada tem condições de passar do momento da abstração científica e elaboração teórica de conceitos de apreensão da realidade e suas leis, para o segundo momento, o de confirmação da teoria e dos conceitos, ou seja, o de intervenção na realidade, de realização no concreto.

Em outras palavras, a *capacidade de intervenção estatal* se torna um fator estratégico para o exercício do poder político de caráter e orientação socialista, para a possibilidade de realização do domínio humano sob as leis de movimento apreendidas racionalmente.

2.7 A planificação enquanto domínio e exercício do poder político no socialismo

É nesse universo que surge a *questão da planificação no socialismo*. A intervenção estatal, ou, político-institucional, enquanto “prática que modifica a realidade objetiva” se dará a partir do desdobramento de “ideias, teorias, **planos e projetos**” enquanto “progressão constante” que vai do “conhecimento humano” (TSÉ-TUNG, 1999, p. 29) à *ação política* – e que por sua vez retorna ao conhecimento pela análise dos resultados da ação humana na história.

(...) o planejamento, (...). Essa ciência e essa arte se converteram, desde já, nas rainhas de todas as artes e de todas as ciências de nosso tempo, porque é graças a elas que o enorme acervo de conhecimento acumulado ao longo dos séculos ganha novo sentido, produzindo novos e surpreendentes resultados. E, sobretudo, é graças a elas que a *sociedade humana se torna realmente capaz de*

(...) la posibilidad de dar un salto en el proceso histórico depende fundamentalmente, en el plano económico, de la fuerza de los medios de los que el hombre puede disponer en la actualidad para dominar la naturaleza; en el plano político, depende de ese acontecimiento nuevo que ha transformado radicalmente la faz del mundo y la marcha de la historia, la creación de los Estados socialistas.”

vontade, habilitando-se a escolher o ritmo e o sentido de sua marcha. O vago desejo de progresso (...) converte-se gradualmente, graças ao planejamento, na vontade firme e lúcida de alcançar objetivos bem delineados e estabelecidos, pelo uso ponderado dos meios ao nosso alcance, os quais prontamente podem expandir-se mediante o cumprimento do plano (...). (RANGEL, 2012, 453-454, grifo nosso)

A planificação, então, ou o planejamento, enquanto exercício da superestrutura, apresenta-se como uma das formas históricas da razão humana que irá permitir o salto qualitativo nas sociedades. Expressa a “capacidade exclusivamente humana de entender e orientar sua própria evolução” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 42). Emerge enquanto instrumento de superação do capitalismo e suas contradições em direção à edificação do socialismo. Ou seja, a *forma-planejamento* é uma forma superestrutural intrínseca ao socialismo. Embora o planejamento não seja circunscrito ao socialismo, *socialismo pressupõe planejamento*.

O planejamento é impossível, a menos que o planejador – e este não pode ser outro senão o Estado – controle as alavancas essenciais do comando do organismo econômico. A Rússia [soviética] pode planificar sua economia porque socializou os meios de produção essenciais e, de posse do comando da indústria, o Estado pôde submeter à sua direção inclusive os setores não estatizados da economia. (RANGEL, 2012, p. 187-188)

Assim, ao passo que o planejamento é uma forma da transição socialista, podemos considerar a planificação como um “princípio fundamental” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 124), uma das “leis objetivas” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 247) das formações econômico-sociais de orientação socialista, assentada no exercício social da razão e da ciência em contraposição, por exemplo, à racionalidade individual e individualizante do pensamento liberal e neoclássico capitalista.

Portanto, necessitamos de uma ‘revolução copernicana’ que transfira para a própria sociedade o papel condutor final que hoje é atribuído à racionalidade social do indivíduo – a qual tem se mostrado incapaz de tal feito. O único âmbito em que os seres humanos podem se esforçar para maximizar racionalmente o bem-estar social é o *planejamento*, ou seja, *uma atividade focada e baseada na ciência (...).* (...) mudança do direcionador racional da atividade econômica, dos indivíduos maximizadores de utilidade atomizados para instituições organizadas da sociedade moderna (...). (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 124, grifo nosso)

Em outras palavras, “planejar torna-se (...) uma ferramenta racional coletiva” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 256), e sua “essência (...) consiste em uma série de intervenções orquestradas pelo Estado” que tem como objetivo “mudar o que, na ausência de tais ações políticas, seria resultado ‘espontâneo’ da interação das forças do mercado (...)” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 129) no capitalismo. O planejamento é, portanto,

contraponto à irracionalidade e à anarquia da produção, que Marx identificou como um *limite ao desenvolvimento humano*. O capitalismo, sob a forma de imensos monopólios e oligopólios, tornou-se algo grandioso demais para ser conduzido de forma espontânea. **O socialismo e o planejamento são os substitutos históricos do capitalismo e da anarquia da produção.** (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 244-245, grifo nosso)

Assim, podemos afirmar que a longo prazo a *planificação no socialismo enquanto intervenção político-institucional* deve responder às necessidades históricas de superação do capitalismo. Ou seja, a planificação socialista deve se concentrar, fundamentalmente, nas suas principais tarefas históricas.

Primeiro, e de caráter mais objetivo, a *planificação do desenvolvimento das forças produtivas*, realizada por meio de um processo de racionalização da produção e circulação dos produtos da acumulação de riqueza. O que, em termos mais concretos, se

manifesta na “construção consciente de um macrossetor produtivo” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 247) enquanto base material do socialismo, e – do ponto de vista da viabilização e garantia da existência e evolução da vida social a longo prazo – na promoção de uma “convivência harmoniosa” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 101) entre o ser humano e a natureza.

Segundo, referente à contradição fundamental do capitalismo e das formações econômico-sociais de modo geral, e de conteúdo sobretudo qualitativo, a *planificação do desenvolvimento desigual das forças produtivas e das relações sociais de produção e troca*. O que se desdobra na necessidade de intervir na estrutura econômico-social de dada formação, ou seja, planificar as relações sociais em si, a partir da reconfiguração constante da divisão social do trabalho e, sobretudo, dos regimes de propriedade, em busca de uma condição de correspondência entre ambos aspectos da contradição fundamental.

Em termos mais precisos, a planificação socialista manifesta-se no domínio da “lei do acordo necessário entre as forças produtivas e as relações de produção” (LEFEBVRE, 2020, p. 189), realizados, simultaneamente, pela liberação do desenvolvimento das forças produtivas e atualização constante das relações sociais de produção e troca. De um modo que o objetivo a longo prazo e o sentido do desenvolvimento da formação econômico-social seja um *processo de socialização da riqueza socialmente produzida* por meio da “transferência (...) de recursos do macrossetor produtivo para o setor improdutivo” (JABBOUR & GABRIELE, 2021, p. 247), voltado à satisfação das necessidades espirituais e culturais da sociedade – eis a *qualidade essencial do socialismo* enquanto movimento, enquanto período histórico de transição do capitalismo em direção ao comunismo.

Ou seja, no socialismo, as forças sociais que exercem o poder político devem dispor,

por assim dizer, das duas pontas da cadeia: de um lado, as *forças produtivas modernas*, a grande indústria (onde o trabalho produtivo já é coletivo e ‘socializado’), do outro lado, o poder político, o *aparelho do novo Estado*. Tem, portanto, todos os meios para criar *novas relações sociais* – mas tem de

criá-las. As tarefas (...) não terminam com a revolução – pelo contrário, começam. No campo econômico em particular. Os entraves ao desenvolvimento desaparecem, mas é preciso realizar esse desenvolvimento, suscité-lo, dirigi-lo, dominá-lo, planificá-lo. (LEFEBVRE, 2020, p. 210, grifo nosso)

Portanto, remontando às questões já anteriormente levantadas, o socialismo manifesta sua superioridade em relação ao capitalismo, do ponto de vista histórico, pela centralidade que a política adquire na condução do processo de desenvolvimento econômico-social. E não qualquer política, mas uma política assentada, socialmente sustentada, por uma aliança de classes, por um bloco histórico no poder comprometido com o objetivo estratégico de caminhar em direção à socialização dos meios de produção da riqueza e sua distribuição.

Essa é a *missão histórica do socialismo*: utilizar da política para *desobstruir a base material daquilo que impede a libertação e emancipação da sociedade em sua totalidade*. E, como foi adiantado, uma das formas para se realizar essa tarefa histórica reside na *planificação enquanto domínio e exercício do poder político*.

2.8 A planificação do desenvolvimento desigual nas formações econômico-sociais de orientação socialista

Sendo assim, fica claro que em meio à planificação em geral uma em particular se destaca e encerra toda a problemática do socialismo enquanto período de transição e superação do capitalismo: a *planificação do desenvolvimento desigual*, considerada em suas diversas manifestações e aspectos numa determinada formação econômico-social.

Consideramos, portanto, que, se o desenvolvimento desigual “é a lei fundamental do período de transição do capitalismo para o socialismo, durante o qual o elemento político e social tem preponderância sobre o elemento econômico” (LEFEBVRE, 2020, p. 206), o socialismo tem como tarefa política principal ser capaz de dominá-la.

A lei do desenvolvimento socialista (...) é (...) uma lei do desenvolvimento contínuo, sem crises que abalem o conjunto (...). Uma lei tal como a lei do desenvolvimento desigual, lei de qualquer formação econômico-social não planejada, submetida, portanto, a leis cegas, só pode reaparecer no socialismo como lei conhecida e dominada. Que, portanto, já não é exatamente **a lei do desenvolvimento desigual**. Só pode tratar-se de restos do desenvolvimento desigual do capitalismo, que **o socialismo pode e deve dominar**. (LEFEBVRE, 2020, p. 207)

Em síntese, queremos chegar ao seguinte ponto: **a planificação do desenvolvimento desigual é a grande lei objetiva das formações econômico-sociais de orientação socialista**.

E, recuperando o que já foi dito, se a formação econômico-social é uma síntese de atraso e dinamismo onde o presente constrói o futuro em interação com os resquícios do passado, então, assim como numa formação econômico-social de prevalência capitalista, o socialismo enquanto período histórico de transição deverá, por certo, ser capaz de lidar não apenas com os elementos capitalistas, como também, a variar relativamente segundo a formação social em questão, com as sobrevivências ainda pré-capitalistas de tal formação.

Nesse sentido, o socialismo, enquanto superação do capitalismo, e não simplesmente negação do mesmo, à sua maneira também deverá manifestar sua prevalência em dois sentidos principais.

Primeiro, se de um lado o capitalismo “faz tábula rasa de tudo o que precedeu, instala-se como conquistador em terra conquistada” (LEFEBVRE, 2020, p. 186), e o faz sobretudo baseado no seu caráter econômico, no comportamento do capital – seu dinamismo fundado na capacidade de se reproduzir socialmente em escala ampliada através do consumo produtivo –, o socialismo, por outro, manifesta tal ímpeto conquistador, por princípio, com base na dimensão política, como já ficou destacado.

Ao colocar a política como centro orientador e organizador do desenvolvimento da formação econômico-social, a planifi-

cação do desenvolvimento desigual emerge como instrumento de manejo da substituição de antigas relações sociais de produção por novas, orientadas ao socialismo. Isso se verifica, por exemplo, na importância estratégica de manter sob controle e propriedade pública – seja pela expropriação, seja pela criação – os setores e atividades produtivas que se comportam como alavanca do dinamismo econômico, a fim de edificar o macrossetor produtivo enquanto base material do processo de socialização da riqueza. Neste caso, o socialismo emerge como superação direta do domínio do capital e como *conquistador do poder sob os rumos do desenvolvimento*.

Segundo, se “o capitalismo penetra insidiosamente, corrói mais do que destrói, sujeita a si o existente” (LEFEBVRE, 2020, p. 186), conformando assim uma espécie de lei de subordinação; o socialismo, em seu movimento de expansão, deverá também, à sua maneira, ter que lidar com os elementos não-socialistas presentes numa dada formação econômico-social, e não necessariamente liquidá-los num só golpe. Isso significa que, muitas vezes, ao invés de simplesmente substituir antigas (não-socialistas) relações sociais de produção e troca por novas (socialistas), o socialismo deverá ser capaz de, politicamente, por meio da planificação do desenvolvimento desigual, gerar uma condição de integração e coexistência onde o novo, em unidade de contrários, paulatinamente estimula, absorve e suplanta o velho em meio ao movimento real.

Uma sociedade jamais desaparece antes que estejam desenvolvidas todas as forças produtivas que possa conter, e as relações de produção novas e superiores não tomam jamais seu lugar antes que as condições materiais de existência dessas relações tenham sido incubadas no próprio seio da velha sociedade. (MARX, 2015, p. 48)

Isso vale para a relação entre os elementos socialistas – propriedade pública e domínio político, sobretudo – e capitalistas – existência de um setor privado na economia, a vigência da lei do valor e de forças de mercado, a existência do trabalho assalariado –, como vale também para as relações entre os elementos

capitalistas e os ainda pré-capitalistas, geralmente presentes no setor agrícola e nas relações sociais do campo.

Por exemplo, através do processo de criação e estímulo ao mercado e ao setor privado – em condições de dependência e em posições ancilares em relação ao domínio político da propriedade pública sobre as alavancas da dinâmica econômica – onde estes até então não existiam ou eram incipientes, promovendo um processo de especialização e integração em larga escala da divisão social do trabalho. O que por sua vez contribui para uma das tarefas do socialismo: a elevação das forças produtivas e produtividade do trabalho social como caminho à construção de um macrossetor produtivo.

Neste caso, os elementos capitalistas a serem superados a médio e longo prazo atuam como criadores das condições em que os elementos socialistas poderão expandir seu domínio e prevalência num patamar ainda mais elevado ao longo do desenvolvimento da formação econômico-social. Em outras palavras, como foi dito em relação ao capitalismo, o socialismo deve ser flexível ao ponto de fazer com que as formações anteriores à sua chegada se tornem parte do seu próprio processo de desenvolvimento, *subordinando os elementos não-socialistas em seu movimento de aprofundamento e expansão*.

Portanto, o socialismo, enquanto superação do capitalismo, por um lado deve planificar as desproporções provenientes do desenvolvimento desigual numa dada formação econômico-social em seus diversos aspectos, e, por outro, conservar a capacidade de acumulação enquanto reprodução ampliada – não necessariamente do capital como organizador e centro do dinamismo econômico em última instância, mas da riqueza enquanto produto. Em síntese, “a economia socialista tem de conhecer as leis da acumulação para dominá-las” (LEFEBVRE, 2020, p. 212).

Esse domínio da acumulação no socialismo irá se manifestar, então, no domínio do desenvolvimento desigual em variados aspectos. Por exemplo, da indústria, entre a indústria e a agricultura e, como superestrutura destes dois, do próprio território.

No que se refere ao desenvolvimento da indústria, se no capitalismo as leis cegas da acumulação tendem a produzir desproporções no movimento de criação de mercados entre os

ramos e setores de produção – o que vai se desdobrar no ímpeto desigual por novos mercados no movimento de expansão do capital –, gerando, por exemplo, níveis desiguais de produtividade, crises de sobreacumulação etc., então, os elementos socialistas da formação econômico-social devem atuar em tais desproporções. A tarefa deve ser a *planificação do processo de acumulação industrial* dos diversos ramos e setores e seus respectivos níveis desiguais de produtividade e de capacidade de realização.

Quanto ao desenvolvimento desigual entre a indústria e a agricultura, ao passo que o socialismo deve manter e mesmo superar a capacidade produtiva e técnica do capitalismo, a planificação dessa desigualdade não deve rumar num movimento para trás, conservando e incentivando relações de produção pré-capitalistas. Se no capitalismo a tendência é a indústria incorporar a agricultura, subordinando-a e integrando-a à sua própria dinâmica, no socialismo tal tendência deve ser mantida.

A elevação das forças produtivas na indústria de modo planificado deve justamente alimentar e contribuir para a elevação das forças produtivas no campo, promovendo a integração da divisão social do trabalho entre ambos e atuando conjuntamente para a elevação da produtividade do trabalho global da formação social. Em outras palavras, a tarefa deve ser a *planificação do desenvolvimento urbano-rural*, de modo que o desenvolvimento de um não signifique a estagnação e atraso do outro enquanto tendência.

Quanto ao desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial, por estar intimamente relacionado aos anteriores, e por ser o aspecto em que pretendemos concentrar nossa atenção, trataremos mais detidamente a seguir.

2.9 O aspecto territorial da planificação do desenvolvimento desigual no socialismo

Assim como em qualquer tipologia de formação econômico-social, e como já foi aqui tratado em relação ao capitalismo, o aspecto territorial do desenvolvimento desigual deve ser considerado como superestrutura do desenvolvimento das forças

produtivas e das relações sociais que as acompanham em maior ou menor ritmo. De modo que no socialismo e nas formações econômico-sociais de orientação socialista isso não é diferente.

Entretanto, é preciso ressaltar que, apesar de não se diferenciar nesse aspecto, à medida que o socialismo tem como característica essencial a política no comando do processo histórico de desenvolvimento econômico-social, a própria planificação enquanto elemento dessa superestrutura política atua conscientemente na base material, portanto no desenvolvimento das forças produtivas e nas relações sociais.

De modo que o aspecto territorial do desenvolvimento desigual no socialismo é superestrutura e produto de uma base material não mais numa relação direta e espontânea como no capitalismo. Neste, a superestrutura territorial é submetida a leis cegas, ou, sendo mais preciso, aos interesses políticos de uma classe capitalista dominante que atua em última instância segundo seus imperativos econômicos – uma política, portanto, enquanto reflexo do governo do capital sobre a sociedade: “O Estado capitalista, ainda que o quisesse, ainda que ‘conhecesse’ a lei [do desenvolvimento desigual], não poderia dominá-la” (LEFEBVRE, 2020, p. 208).

Distintamente, numa formação econômico-social de orientação socialista, o desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial é superestrutura mediada pela capacidade relativa de planificação social. Em outras palavras, *a produção do território no socialismo, seu uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social, é tendencialmente uma superestrutura física mediada por uma superestrutura política de caráter socializante*. É, portanto, um desenvolvimento desigual restringido, cientificamente dominado, ou, ao menos, em via de ser.

Sendo assim, o desenvolvimento das forças produtivas, expressando-se no desenvolvimento desigual da indústria e entre a indústria e a agricultura, e das relações sociais respectivas a essa base material em evolução, e seu rebatimento territorial, passam a ser mediados pela planificação enquanto parte da superestrutura política de caráter socialista.

Se no capitalismo esse processo se realiza mediante dois movimentos do capital – o desenvolvimento em profundidade e o

desenvolvimento em extensão –, numa formação econômico-social de orientação socialista, apesar dos dois tipos de movimento permanecerem, alteram parte de suas características essenciais. Estes não são mais movimentos do capital em última instância – ainda que este possa existir numa posição ancilar e subordinada aos elementos e objetivos socialistas da formação social.

Assim, os desenvolvimentos em profundidade e em extensão no socialismo manifestam-se, sobretudo, enquanto movimentos de um *desenvolvimento da capacidade de acumulação de riqueza*. Ou seja, como já foi dito, a acumulação se mantém no socialismo, porém não mais como resultado último subordinado à lógica do capital, e sim enquanto reprodução ampliada dos investimentos produtivos orientados pela planificação que tem como um de seus objetivos edificar o macrossetor produtivo enquanto base material do socialismo.

Portanto, quanto ao desenvolvimento em profundidade, este acompanha a reprodução ampliada dos investimentos produtivos que conformam o processo de acumulação, elevando as forças produtivas e aumentando o volume e a escala total dos bens produzidos por meio de um processo de especialização da divisão social do trabalho e do aumento de sua produtividade.

À medida que esse processo de aprofundamento do desenvolvimento se pauta por um processo de industrialização, inclusive através da absorção e incorporação da agricultura pela indústria, sua consequência imediata do ponto de vista do uso e ocupação social do território, assim como ocorre no capitalismo, é a conformação simultânea de um *processo de urbanização*. De modo que a tendência é que a divisão social do trabalho seja cada vez mais urbana, tanto em termos absolutos quanto relativos, enquanto a população rural tende a se transferir, em ritmos variados, para as áreas urbanas. Ou seja, produz-se um deslocamento populacional campo-cidade, manifestando-se num *movimento de aglomeração* expresso no crescimento das cidades e de novos centros urbanos.

Isso nos leva a afirmar que, assim como uma das tarefas políticas do socialismo é planificar o processo de produção e circulação por meio de sua racionalização, à medida que esta incide, no aspecto territorial, num processo de urbanização, conse-

quentemente passa a ser tarefa também do socialismo a *planificação do processo de urbanização* enquanto parte da *racionalização do uso, ocupação, dos fluxos e distribuição econômico-social no território*. Sendo mais preciso, é tarefa da política socialista planificar o crescimento das cidades já existentes e a edificação de novas centralidades urbanas. O socialismo é [também] *um projeto urbano*.

Assim como o desenvolvimento em profundidade se fundamenta na elevação da capacidade de acumular riqueza, isto é, na capacidade de promover a reprodução ampliada do investimento produtivo, o desenvolvimento em extensão surge como consequência direta da elevação do volume dessa produção, ou seja, como consequência da expansão quantitativa das forças produtivas. De modo que a tendência desse movimento se caracteriza não pelo aprofundamento das relações sociais de produção e troca mais avançadas da formação econômico-social, mas, sobretudo, pela substituição e superação de antigas relações sociais por novas, socialistas ou não, a depender da realidade e condições em que se desenvolve.

Portanto, uma das características do capitalismo em movimento que o socialismo deve e pode conservar, além da capacidade de promover a reprodução ampliada do investimento produtivo, é a capacidade de estender o âmbito de seu domínio, em termos sociais e territoriais. Em outras palavras, assim como o capitalismo em desenvolvimento tende a ultrapassar os limites das cidades e das regiões em que este se desenvolve, o socialismo também o pode e, a depender das condições e tarefas históricas encontradas em cada formação social, o deve fazer.

Se no desenvolvimento em profundidade socialista a tendência é a da aglomeração em centros urbanos como reflexo do processo de industrialização e migração campo-cidade, no desenvolvimento em extensão socialista a tendência é um *movimento de espraiamento* do desenvolvimento em direção a novos territórios. De modo que a urbanização se dá para fora, extrapolando seus limites e adquirindo um caráter mais amplo que se traduz na expansão e integração produtiva e da divisão social do trabalho em contornos urbano-regionais, regionais e suprar-regionais, ao mesmo tempo em que fomenta as *interações entre diferentes centros urbanos com distintos níveis de desenvolvimento*.

A novidade em relação ao capitalismo reside, portanto, na necessidade de planificar esse processo de expansão. Isto é, passa a ser uma tarefa política das formações económico-sociais de orientação socialista promover a *planificação do espraio do desenvolvimento*, as interações das forças produtivas e relações de produção e troca entre os diferentes centros urbanos com distintos níveis de desenvolvimento. Em termos mais precisos para nossos propósitos, *planificar o processo de regionalização urbana*.

Em suma, por um lado, a planificação do desenvolvimento em profundidade acompanha a planificação do desenvolvimento da técnica produtiva e sua consequente reconfiguração da divisão social do trabalho enquanto condições necessárias para a elevação da produtividade e amadurecimento das relações sociais de carácter socialista. O que, por sua vez, deve se desdobrar na *planificação do processo de diferenciação territorial*, de modo a criar as condições para que o desenvolvimento das centralidades urbanas e regiões mais avançadas e dinâmicas favoreça o desenvolvimento dos centros urbanos e regiões mais atrasados, menos desenvolvidos em relação aos primeiros.

Por outro lado, a planificação do desenvolvimento em extensão acompanha a planificação da expansão da capacidade produtiva, ou seja, planificação do desenvolvimento das forças produtivas. Por meio da substituição e superação de antigas relações sociais por novas, desencadeia-se um movimento de *planificação do processo de homogeneização territorial*, de modo que os novos territórios, menos desenvolvidos, passam a se integrar aos antigos, mais desenvolvidos, contribuindo para a redução das disparidades em seus níveis de produção e de relações de produção e troca.

Entretanto, também aqui é preciso dizer que esses dois movimentos do desenvolvimento da capacidade de acumulação de riqueza, em profundidade e em extensão – tendo como objetivo estratégico a edificação do macrossetor produtivo como base material do socialismo – na realidade e na prática não estão separados. Ao contrário, interagem e combinam-se, dando forma e conteúdo ao movimento geral da acumulação, de modo que a planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto terri-

torial deve considerá-los em conjunto, ou seja, em sua totalidade em meio ao movimento real.

A fim de elucidar o que já foi dito, é necessário aqui ressaltar que se a planificação do desenvolvimento desigual é uma tarefa política das formações econômico-sociais de orientação socialista, está implícito que a lei do desenvolvimento desigual continua a existir no socialismo. A novidade socialista em relação ao desenvolvimento desigual capitalista reside, portanto, na tentativa, ou, antes, no reconhecimento da necessidade de se planificar esse desenvolvimento. Ou seja, a planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial não irá eliminar a desigualdade e os desníveis do desenvolvimento. Sua tarefa é acima de tudo dominar essa realidade, restringi-la, de modo a criar as condições para superá-la a longo prazo em meio ao movimento real de desenvolvimento total da formação social.

Portanto, assim como ocorre nas formações econômico-sociais de prevalência capitalista, existem ainda no socialismo – enquanto período de transição – o que denominamos em outro momento como *três características do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial*, que se manifestam nas relações estabelecidas entre os centros urbanos e regiões de distintos níveis de desenvolvimento em meio aos movimentos de profundidade e extensão do processo de acumulação.

Em primeiro lugar, ao passo que o desenvolvimento em profundidade não ocorre simultaneamente e de forma homogênea em todo o território de determinada formação social, este se apresenta como um fator de diferenciação. As áreas onde o desenvolvimento ocorre de modo mais acelerado tendem a comportar-se como uma espécie de centro dinâmico, possuindo técnicas mais modernas de produção e, conseqüentemente, maior produtividade e capacidade de acumulação, enquanto as áreas menos desenvolvidas tendem a comportar-se como periferia subordinada ao centro.

Essa situação configura um quadro em que o desenvolvimento das áreas periféricas torna-se em certa medida uma extensão do desenvolvimento do centro. Isto é, seu desenvolvimento é condicionado pelo desenvolvimento em expansão en-

quanto produto e desdobramento do desenvolvimento em profundidade do centro.

Esse é, portanto, um movimento geral objetivo, produto da própria interação das forças produtivas e relações sociais de produção e troca, com consequências territoriais. De modo que a função da planificação do desenvolvimento territorial desigual no socialismo é atuar justamente nessa realidade. Enquanto as relações sociais socialistas não amadurecem a tal ponto de fazer com que a própria evolução da base material não produza essas desigualdades nos níveis de desenvolvimento, ou seja, enquanto, por exemplo, a lei do valor e até mesmo as forças de mercado ainda atuarem em certa medida nas leis de acumulação da formação econômico-social, a tarefa da planificação territorial socialista deverá ser encontrar mecanismos de compensação desse movimento de produção de desigualdades e diferenciações nos níveis de desenvolvimento.

É aqui que duas características e comportamentos, do centro e da periferia, do desenvolvido e do subdesenvolvido, devem ser objeto do exercício político do planejamento enquanto processo de racionalização e domínio sobre a lei do desenvolvimento desigual, sobretudo em seus aspectos produtivo e territorial.

Por um lado, como já foi demonstrado em outra oportunidade, o desenvolvimento do centro, ou seja, das áreas e regiões mais desenvolvidas e no comando do processo de acumulação que se estende à periferia, se submetido às leis cegas e subordinadas aos imperativos do capital, tende, historicamente, a apresentar sintomas de estagnação e decadência. A formação de monopólios em atividades em que estes resultam em perda de dinamismo, a dominância da lógica de acumulação financeira em detrimento do capitalismo produtivo, seus reflexos no setor imobiliário dos grandes centros urbanos, por exemplo, através da especulação, ou a obsolescência da base produtiva correspondente a um ciclo de acumulação em via de ser superado por um novo, tudo isso contribui para a conformação de um processo de putrefação dos centros urbanos, regiões e mesmo países mais desenvolvidos.

De modo que, no que se refere ao centro e regiões mais avançadas quanto ao nível de desenvolvimento, a planificação

socialista deve ter como tarefa evitar o aprofundamento dessas manifestações típicas de um processo de estagnação e decadência que resultam em perda de dinamismo. Sendo mais exato, a planificação do desenvolvimento em profundidade no socialismo deve primar pela garantia da continuidade do processo de acumulação fundamentado na produção real, impedindo a sobreposição da lógica financista sob a produtiva. Deve conservar os monopólios inevitáveis sob controle público e do Estado de orientação socialista, evitá-los onde são indesejáveis e impedir a captura do setor imobiliário pela lógica rentista de especulação.

Isto é, a planificação do desenvolvimento dos centros urbanos e regiões mais avançadas numa formação econômico-social de orientação socialista, enquanto procedimento racional que visa garantir as condições necessárias para que as forças produtivas e as relações sociais de caráter socialista amadureçam e se desenvolvam, deve atuar para impedir um processo de decomposição, mantendo seu dinamismo econômico-produtivo mesmo que isso represente a continuidade de diferenciações quanto ao nível de desenvolvimento em relação às áreas e regiões mais atrasadas. Na verdade, a garantia da continuidade do processo de desenvolvimento do centro deve atuar como suporte ao desenvolvimento das periferias em seu movimento de expansão.

Por outro lado, como também já foi tratado, contraintuitivamente, as periferias e regiões mais atrasadas podem apresentar melhores vantagens e condições para investimentos que o próprio centro desenvolvido. Seja por fatores que são fruto da própria dinâmica de desenvolvimento, portanto, em certa medida espontâneos, casos da oferta de terras e mão de obra a preços mais acessíveis, acesso a novos mercados ou mercados com menor concorrência; seja por fatores naturais, como acesso a matérias-primas, melhores condições climáticas; seja através da criação consciente de vantagens, estímulos e condições, ou seja, por meio do exercício político da planificação enquanto intervenção racional no processo de desenvolvimento.

São nestes últimos fatores, decorrentes da criação consciente, e que podem ser identificados como mecanismos de economia política, que deveremos nos concentrar para analisar o aspecto territorial do desenvolvimento desigual e suas possi-

bilidades de planificação numa formação económico-social de orientação socialista.

Para além de uma análise isolada e compartimentada, por exemplo, do papel dos incentivos e isenções fiscais, da regulação do uso e ocupação do solo, dos investimentos e atuação de bancos e empresas públicas sob controle do Estado de orientação socialista, da propriedade estatal e coletiva da terra, nossa opção é por considerar a totalidade que reside no particular – e que pressupõe os demais citados –, representado pelo ***desenvolvimento dos projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte*** como um dos principais mecanismos com potencial de serem utilizados pela superestrutura político-institucional de carácter socialista a fim de incidir, simultaneamente, nas *condições naturais*, no processo de *produção e troca*, na *distribuição e redistribuição* da riqueza social e, consequentemente, na planificação do aspecto territorial do desenvolvimento desigual enquanto **traço distintivo do socialismo**.

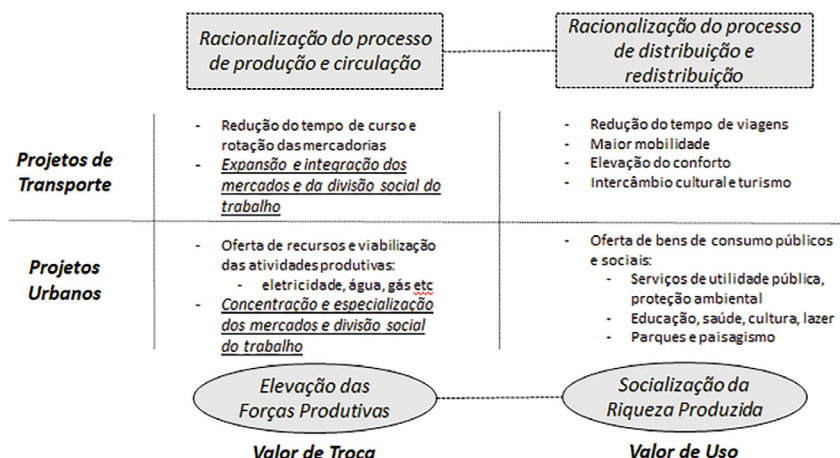
2.10 A planificação do desenvolvimento territorial desigual baseado em projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte

A planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial remete às duas principais tarefas históricas do *socialismo como período de transição politicamente construído*: a progressão do desenvolvimento das forças produtivas e a socialização da riqueza socialmente produzida⁶ – o primeiro, aspecto a ser incorporado do modo de produção capitalista; o segundo, aspecto a ser superado, ou, em outras palavras, aspecto afirmativo do socialismo.

Isso nos leva para o que poderíamos denominar de dualidade, ou *dupla função*, do desenvolvimento dos projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte, correspondentes a essas duas tarefas principais (figura 1).

⁶ Ver subcapítulo 2.5.

Figura 1 – Dupla Função dos Projetos Urbanos e de Transportes



Fonte: elaboração própria.

No caso dos *projetos urbanos*, estes manifestam sua dualidade e dupla função pois, de um lado, no que compete à *racionalização do processo de produção e circulação*, atuam na criação das condições de viabilização das atividades produtivas, da concentração e especialização dos mercados e da divisão social do trabalho – por exemplo ao proporcionar a distribuição e acesso a energia, água, saneamento, enfim, tudo aquilo que compõe os efeitos de aglomeração do espaço urbano, seja do ponto de vista infraestrutural, técnico, científico ou cultural, e que contribui para a elevação das forças produtivas.

De outro lado, no âmbito da *racionalização do processo de distribuição e redistribuição da riqueza produzida*, o desenvolvimento dos projetos urbanos atua na oferta de serviços de utilidade pública e de bens públicos – por exemplo, proporcionando a expansão do acesso a equipamentos de educação, saúde, cultura, lazer, construção de parques e melhoria do paisagismo urbano, enfim, tudo aquilo que representa uma *elevação qualitativa ‘do consumo social/dos benefícios sociais’ do ambiente urbano*.

No que se refere aos *projetos de transporte*, no que tange à racionalização do processo de produção e circulação, seu desenvolvimento tem o potencial de reduzir os tempos de curso e de rotação da produção de riqueza, contribuindo para a expansão

e integração dos mercados e da divisão social do trabalho, o que tem como efeito a elevação das forças produtivas. Por outro lado, quanto à racionalização do processo de distribuição e redistribuição, seu desenvolvimento adquire retorno social ao permitir uma série de benefícios como a redução do tempo de viagens, seja a trabalho ou de turismo, o que confere maior conforto, mobilidade, acessibilidade a novos territórios e melhor aproveitamento do tempo, além de estimular o intercâmbio cultural entre as pessoas de diferentes regiões e áreas conectadas.

O tema dos meios de transporte e suas repercussões no desenvolvimento desigual da dinâmica urbana, produtiva e de circulação foi inclusive tratado nas entrelinhas por Marx (2014), que procurou demonstrar, por exemplo, que “o aperfeiçoamento dos meios de comunicação e de transporte abrevia o período de migração das mercadorias”, tendo, portanto, o potencial de se sobrepor “às distâncias naturais” e consequentemente alterar a atratividade de mercados e centros de produção.

*(...) uma ferrovia que conecte o local de produção a um importante centro populacional situado no interior pode fazer com que a distância até um ponto que seja mais próximo mas que não disponha de **conexão ferroviária**, seja absoluta ou relativamente maior em comparação com a distância até o ponto naturalmente mais distante; do mesmo modo, pode ocorrer que, devido à mesma circunstância, a distância relativa entre locais de produção e os grandes mercados seja alterada o que explica a *decadência dos velhos centros de produção e a ascensão de novos locais* provocadas pela mudança nos meios de transporte e comunicação. (MARX, 2014, p. 344-345, grifo nosso)*

Se, num sentido, o desenvolvimento dos transportes de certa maneira acompanha o desenvolvimento e a disposição produtiva, dos mercados e da população no território, ou seja, o desenvolvimento urbano – “a frequência de funcionamento dos meios de transporte (...) aumenta à medida que um local passa a produzir mais, convertendo-se num grande centro de produção, e na direção de um mercado já existente, portan-

to voltado aos grandes centros de produção e de população” (MARX, 2014, p. 345) –, em outro, o *desenvolvimento de projetos de transporte atua como um fator de realização do território urbano enquanto superestrutura*, de modo que traz consigo o potencial de promover

uma concentração acelerada do centro de produção, por um lado, e de seu mercado, por outro. (...) Ao mesmo tempo, voltam a ocorrer alterações e deslocamentos em consequência das mudanças que o avanço dos meios de comunicação provoca na localização relativa dos centros de produção e dos mercados. Um centro de produção que, por estar situado junto a uma estrada ou canal, desfrutava de uma posição privilegiada, encontra-se agora ao lado de uma única via ferroviária, que funciona apenas em intervalos relativamente grandes, enquanto outro ponto, antes completamente distante das vias principais, encontra-se agora no lugar onde várias linhas férreas se entrecruzam. *A segunda prospera, a primeira decai.* (MARX, 2014, p. 345-346)

Sendo assim, portanto, fica claro que “a modificação nos meios de transporte” e sua disposição territorial tem o potencial de provocar alterações: (1) no processo de circulação e troca, “no que diz respeito ao tempo de curso das mercadorias, às oportunidades de compra, venda etc.”; (2) no processo de produção, à medida que o desenvolvimento dos transportes reduz o tempo de curso do produto ou mercadoria, reduz também seu tempo de rotação, elevando por sua vez a capacidade produtiva e de acumulação; assim como (3) no próprio desenvolvimento desigual do território e suas respectivas “diferenciações locais” (MARX, 2014, p. 34).

De forma que, a planificação do desenvolvimento dos projetos de transporte, juntamente com os projetos urbanos, coloca-se como possibilidade de intervenção direta no processo de racionalização da base material e da distribuição de riqueza e benefícios na formação econômico-social, isto é, no desenvolvimento das forças produtivas e relações sociais de produção e troca – especialmente na divisão social do trabalho e nas formas

de apropriação da riqueza socialmente produzida. O que, por consequência, coloca essa planificação em particular como um importante *fator organizador do uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território*.

Em outras palavras, enquanto parte da superestrutura política de caráter socialista capaz de incidir sobre o processo de produção, circulação e distribuição, *a planificação do desenvolvimento de projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte tem o potencial de conscientemente criar a superestrutura físico-territorial necessária para a efetivação da planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial*.

Isto é, para os termos que nos interessam propriamente, a expansão das infraestruturas de transporte e o desenvolvimento urbano podem atuar para criar as condições para uma expansão produtiva que, territorialmente, se manifestará, por exemplo, por meio de um *processo de regionalização da urbanização* onde o desenvolvimento em profundidade e o desenvolvimento em extensão se retroalimentam dialeticamente, atuando conjuntamente num sentido único onde os níveis desiguais de desenvolvimento passam a ser politicamente dominados por meio da capacidade de planificação da lei do desenvolvimento desigual – desenvolvimento que tende a se realizar desigualmente porém em níveis e patamares tendencialmente mais elevados.

Toda a experiência histórica (...) nos ensina que o progresso é sempre um movimento que parte de uma situação de desequilíbrio. Se conduz a uma situação de equilíbrio, cessa. (...) O verdadeiro promotor do desenvolvimento é aquele que utiliza o desequilíbrio existente para resolvê-lo mediante o desenvolvimento, mas tendo o cuidado de criar outro desequilíbrio, que substitua o primeiro; ou então aquele que introduz numa economia em repouso elementos de desequilíbrio, único modo de fazê-la marchar. Somente quando o homem aprender a fazer isso, a história deixará de ser fato de necessidade para converter-se em fato de liberdade. (RANGEL, 2012, p. 188,)

Isso nos leva para um ponto já mencionado na introdução, e que será tratado em termos mais concretos no capítulo 5, que é o referente às *formas-projeto*. O processo de desenvolvimento se realiza em profundidade e em extensão, em termos qualitativos e quantitativos, vertical e horizontalmente, e o papel da planificação do desenvolvimento é justamente lidar com os desafios decorrentes dessa complexidade.

Na dimensão territorial, o desenvolvimento se realiza, como foi dito, de um lado, por meio do *processo de aglomeração, concentração e diferenciação*, que pode ser encarado como o próprio processo de urbanização em si: crescimento das cidades, renovação de áreas urbanas já consolidadas e criação de novas centralidade urbanas a fim de receber o fluxo migratório populacional proveniente, por exemplo, do campo. De outro lado, através do *processo de dispersão, espraiamento e expansão*, que pode ser associado ao movimento de regionalização do processo de urbanização: formação de agrupamentos de cidades, *city-clusters*, baseados na integração produtiva e da divisão social do trabalho.

Se no primeiro caso a referência é ao que é fixo, no caso as cidades, o espaço urbano como produção social, no segundo a referência é aos fluxos, conexões, interdependências entre as próprias cidades e novos territórios para onde o desenvolvimento se dirige, em suas variadas dimensões, características e respectivas posições na formação urbano-regional geral.

De modo que a *planificação do desenvolvimento em profundidade e extensão é, em termos territoriais, planificação do desenvolvimento de projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte*. E, baseado no que já foi exposto neste capítulo, a planificação enquanto intervenção político-governamental – realizada através das instituições de Estado – e que visa modificar “a realidade objetiva”, percorre um “caminho de progressão constante” do “conhecimento humano”, caracterizado pelo desdobramento de “ideias, teorias” e, o que queremos destacar, “**planos e projetos**” (TSÉ-TUNG, 1999, p. 29).

Enquanto atividades intelectuais e científicas realizadas por planejadores e projetistas em instituições de planejamento e execução, os planos e projetos são parte da superestrutura de uma formação econômico-social de orientação socialista. Como

superestrutura, inserem-se na realidade concreta das interações sociais e entre ser humano-natureza – correspondendo, portanto, a um determinado nível de desenvolvimento das forças produtivas – como **formas-planejamento e formas-projeto**.

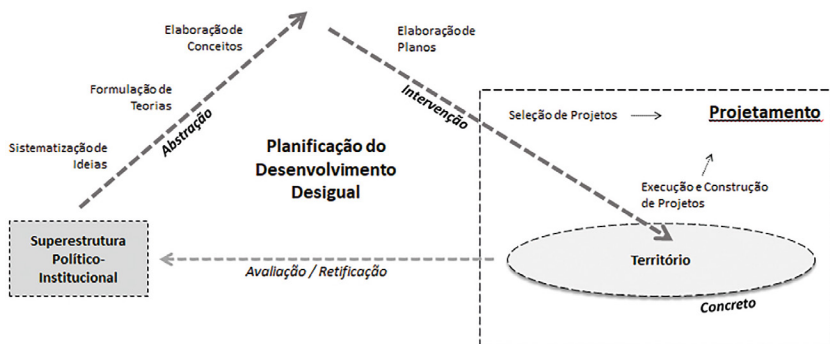
Entretanto, apesar de serem parte da superestrutura, estão um passo além do momento ascendente de abstração científica e progressão do pensamento racional, representado pela sistematização de ideias e teorias e elaboração de conceitos. Plano e projeto fazem ambos parte de um segundo momento, de retorno das ideias ao mundo material, de intervenção e comprovação da teoria através da ação prática na realidade concreta (ver figura 2).

Se os planos, por sua vez, estão mais próximos e portanto em maior contato com o domínio das abstrações, do diagnóstico, da sistematização e elaboração de conceitos, proposição de diretrizes e intervenções, as formas-projeto, ao localizarem-se numa zona entre o plano e a prática da produção social propriamente dita – neste caso, produção de *formas-projeto representadas pelas infraestruturas e equipamentos urbanos e de transporte* –, inserem-se numa posição ainda mais estratégica, ao passo que a prática social enquanto realidade material tem primazia sobre a teoria, por mais avançada que esta seja.

Os marxistas pensam que somente a prática social dos homens pode constituir o critério da verdade dos conhecimentos que o homem possui sobre o mundo exterior. Com efeito, somente chegando, na prática social (no processo da produção material, da luta de classes, da experimentação científica), aos resultados esperados é que os homens recebem a confirmação da verdade dos seus conhecimentos. Se se pretende obter êxito no trabalho, isto é, atingir os resultados previstos, é necessário proceder de maneira que as ideias correspondam às leis do mundo exterior objetivo; sem essa correspondência, fracassa-se na prática. (...) **A teoria materialista-dialética do conhecimento põe a prática em primeiro lugar (...).** (...) Lenin dizia: *‘A prática é superior ao conhecimento (teórico), pois ela tem não somente a dignidade do universal, mas também a da realidade imediata’.* (...) O critério da verdade não pode ser outro senão a prática

social. O ponto de vista da prática é o ponto de vista primordial, fundamental, da teoria materialista-dialética do conhecimento. (TSÉ-TUNG, 1999, p. 13-14)

Figura 2 – Caminho de progressão constante do conhecimento e prática humana



Fonte: elaboração própria, baseado em Tsé-Tung (1999).

Em outras palavras, o projeto é, ou pode ser, a **confirmação, pela prática, da justeza do plano**, do planejamento enquanto produto do conhecimento humano transformado em intervenção humana na realidade, na natureza e na própria sociedade, através do projeto. Sem plano, o projeto perde em coerência e tem seu potencial limitado – “isolado, nada significa” (RANGEL, 2012, p. 195) –, mas é por meio do projeto que a *planificação adquire a oportunidade de se confirmar e se consolidar enquanto dinâmica e enquanto processo* – processo esse que pensamos fazer alusão ao conceito de “economia do projetamento”, elaborado por Rangel (2005), e atualizado por Elias et al. (2020), através do conceito de “nova economia do projetamento”: “o projetamento é, ao mesmo tempo, macro e microeconomia; é teoria e é prática; é apreciação do particular no geral, do concreto ao abstrato, e verificação do abstrato no concreto” (RANGEL, 2012, p. 362).

Originalmente elaborado em referência ao *modus operandi* que surgiu no pós-guerra, o conceito de economia do projetamento – caracterizado pela convergência de três eventos em especial, as inovações institucionais de planificação econômica em larga escala inauguradas com a revolução russa e criação da União Soviética, a reconstrução europeia a partir de meca-

nismos econômicos keynesianos e o papel do capital financeiro (CASTRO, 2014, p. 202) no suporte de grandes projetos e bens públicos anexos ao processo de urbanização – indicava um processo de restrição da livre ação da lei do valor, abrindo margem para a execução de grandes projetos geradores de efeitos multiplicadores nas economias nacionais.

Entendido como manifestações da emergência de um novo modo de produção verificável pelas regularidades em comum entre as economias soviética e capitalistas centrais, o projetamento pode ser considerado como uma resposta histórica ao empiricismo do empresário privado e dos resultados econômicos baseados nas alternativas mercantis. *Através dele, a seleção e execução de projetos, vistos em totalidade concreta com o planejamento, adquirem um status de prática científica que busca substituir as forças de mercado como elemento organizador da dinâmica econômica.*

Para isso, segundo Rangel (2012), o projetamento se fundamenta em duas categorias principais: custo e benefício. Deve, portanto, perseguir, simultaneamente, o menor custo e o máximo de benefícios para a sociedade através dos produtos produzidos. O que dialoga com o tema da planificação do desenvolvimento desigual e às duas tarefas principais do socialismo como período de transição. De um lado, aposta na racionalização do processo de produção, circulação e troca como caminho para elevar as forças produtivas. Por outro, atualiza as relações sociais de produção ao nível de desenvolvimento das forças produtivas a partir da racionalização dos processos de distribuição e redistribuição dos produtos sociais⁷.

À medida que o projeto tem o papel de produzir utilidade onde a síntese da relação benefício/custo é expressa sob a forma de riqueza a ser apreendida socialmente, transfere-se a métrica econômica do valor de troca das mercadorias pela métrica da utilidade social como nova base para o cálculo econômico.

Nesse sentido, podemos compreender o **projetamento como um processo de amadurecimento e efetivação da planificação** e mesmo um estágio superior da capacidade de se planejar. É com base nesse arcabouço teórico-introdutório que a exposição

⁷ Esses elementos serão aprofundados no tópico 5.3.3, quando se abordará o conceito de projetamento à luz do desenvolvimento da formação econômico-social chinesa.

da tese a partir daqui procura caminhar no sentido de identificar, histórica e empiricamente, qual é a expressão territorial da nova economia do projetamento na formação econômico-social chinesa, tomando-a enquanto parte do processo de *planificação do desenvolvimento (urbano-regional) desigual* que se dá, sobretudo, baseado em grandes e múltiplos projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte.

Evolução da planificação territorial chinesa: reforma, desenvolvimento desigual e coordenação do desenvolvimento urbano-regional

Para que o aspecto territorial da planificação do desenvolvimento desigual chinês possa ser colocado em evidência, é preciso, por um lado, tomar a evolução histórica dos padrões de intervenção e ordenamento territorial como parte integrante do processo geral de desenvolvimento dessa formação econômico-social. Por outro lado, como já foi mencionado na introdução e no capítulo anterior, por uma questão de fundamentação teórico-metodológica e por estarmos tratando de uma formação econômico-social de orientação socialista, para se apreender a totalidade desse processo de desenvolvimento deve-se partir da compreensão da *centralidade da dimensão política* enquanto superestrutura por meio da qual a planificação territorial se realiza.

É justamente nesse aspecto político que o caso chinês guarda peculiaridades consideráveis em relação às formações econômico-sociais de prevalência capitalista, sejam as posicionadas no centro ou na periferia do sistema internacional.

Ao contrário destas, onde a política e o Estado são dominados pelos interesses dos principais proprietários de capital, e estes interesses, por sua vez, estão subordinados às leis de movimento do capital e às forças de mercado – o que nos tempos atuais se manifesta sobretudo pela tendência à financeirização do regime de acumulação –, na China o poder e a política estão sob a liderança e o comando do Partido Comunista da China (PCCh). De modo que as leis de desenvolvimento do capital e as forças de mercado lhes estão politicamente subordinadas, devendo obediência a *imperativos estratégicos de longo prazo* que

conformam um regime de acumulação fundamentado no aprofundamento e expansão da capacidade produtiva.

Ainda que isso não signifique ignorar a existência de atravessamentos de interesses econômicos correspondentes à burguesia interna e de influências e condicionantes externas impostas pela ordem capitalista do sistema internacional na efetivação das políticas promovidas nos mais diversos níveis de governo em todo o país, o que se quer chamar a atenção aqui é para o fato de o poder na China, em última instância, ser exercido pelo PCCh, que detém a liderança política do processo de desenvolvimento nacional.

Desse modo, a partir de uma visão de totalidade do processo histórico e a fim de analisar a evolução das políticas chinesas de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial nas últimas décadas, esta tese considera como elemento fundamental as principais transformações nas decisões e ações de ordem política e estratégica tomadas no seio do PCCh ao longo desse período e suas respectivas consequências concretas do ponto de vista territorial.

Para isso, a seguir serão destacados os períodos pré-reforma e abertura, passando rapidamente pelos anos 1980 e 1990, até chegar ao estágio de maior interesse para os objetivos desta pesquisa, que é o período que se inicia a partir de meados dos anos 2000 e vai até os dias atuais, quando se consolida o conceito de *coordenação do desenvolvimento* como parte da elevação das capacidades estatais de planificação, em particular no que se refere ao *planejamento urbano-regional*.

3.1 Mudanças institucionais no campo e novos esquemas de divisão regional do trabalho

Para que as políticas territoriais chinesas pós-reforma e abertura possam ser compreendidas em seu contexto, cabe ressaltar brevemente as características regionais do período anterior, a fim de destacar quais eram as grandes questões e desafios que estavam então colocados para o governo chinês

e como estas influenciaram a opção pela adoção de uma nova orientação estratégica para a dinâmica econômica, que traria consequências diretas para a dimensão territorial do país nas décadas seguintes.

Marcado pela liderança de Mao Tsé-Tung, o período pré-reforma e abertura, em consonância com nosso pressuposto, de que o *território expressa uma dinâmica de acumulação*, tinha já na distribuição da estrutura produtiva o fator principal que condicionava as características territoriais e regionais da economia e da sociedade chinesa.

Baseado em objetivos estratégico-militares decorrentes da condição de cerco e isolamento geopolítico que a República Popular da China se encontrava naquele momento⁸, optou-se, principalmente a partir de meados dos anos 1960, com a Revolução Cultural, pela construção de arranjos produtivos de autossuficiência regional ao mesmo tempo em que se dava ênfase à indústria pesada e de base – principalmente os setores de energia, matérias-primas e máquinas e equipamentos –, existindo um alto nível de descentralização e espraiamento das atividades produtivas pelo interior do país (NOGUEIRA, 2019; MEDEIROS, 1999).

*(...) the government injected a large amount of capital into the industrialization of inland areas where a great military and heavy industrial enterprises that were formerly situated along coastal areas were relocated. Industrial construction went into operation on the basis of 'large distribution with small concentration', while plants and factories were built in locations that had to 'close to mountains, scattered and sheltered'*⁹. (TIANJIAO, 2016, p. 3)

⁸ Além da ausência de relações com os EUA, que desde o período da guerra civil apoiavam as forças políticas opostas ao PCCh, a partir do início dos anos 1960 o governo chinês rompeu relações também com a URSS, dando início à ruptura sino-soviética. O que agravou o isolamento da República Popular da China no mundo, não sendo reconhecida oficialmente pela ONU – a China reconhecida era a Ilha Formosa (Taiwan) –, situação que perdurou até 1971, quando o país inicia seu processo de aproximação com os EUA.

⁹ “(...) o governo injetou uma grande quantidade de capital na industrialização das áreas do interior, onde foram realocadas grandes empresas militares e industriais pesadas que antes se situavam ao longo das áreas costeiras. A construção industrial passou a operar na base da ‘grande distribuição com pequena concentração’, enquanto as plantas e fábricas foram construídas em locais que deveriam ser ‘próximos às montanhas, dispersos e abrigados’.

Apesar de essa opção ter significado uma via de *industrialização das áreas rurais* do país – característica que iria ser aproveitada no início das reformas, a partir dos anos 1980 e por meio da atuação das *Township and Village Enterprises*¹⁰ (TVE) –, do ponto de vista da divisão do trabalho havia um *baixo grau de especialização e de conectividade entre as regiões*. O que, por um lado, acarretava uma espécie de reprodução repetitiva de arranjos produtivos na escala regional e local, limitando em grande parte o espaço de interação da divisão social do trabalho no território chinês, e, por outro, promovia um desenvolvimento regional homogeneizador e disperso no território.

Em que pese os avanços sociais e culturais, acesso à educação e saúde básicas, elevação da expectativa de vida e consolidação da indústria de base do país, existia um nivelamento dos salários que, principalmente nos anos 1960 e início dos 1970 – durante o período da Revolução Cultural –, guiado por um princípio igualitarista voluntarista, desestimulou os incentivos materiais individuais como um dos meios para se elevar a capacidade produtiva social e nacional.

Mais que isso, ainda que o nível de igualitarismo na sociedade chinesa naquele período fosse alto, se partia de uma base econômica ainda bastante deficitária no que se refere à capacidade de oferecer condições de vida satisfatórias à população. Se entre os residentes urbanos o nível de vida era muito semelhante, tal como entre os residentes das áreas rurais, na comparação do nível de vida urbano com o rural existia uma discrepância significativa em favor do urbano, com uma diferença de renda de 3,1 para 1, e melhor acesso à moradia, alimentação, saúde e educação (NOGUEIRA, 2019).

Essa realidade chinesa em particular, em muito expressava uma condição geral dos modelos econômicos socialistas do século XX, baseados sobretudo na experiência soviética. Ocorre que as grandes revoluções socialistas do século passado acabaram ocorrendo não nos países centrais do capitalismo – como imaginava Marx e os movimentos social-democratas do século XIX e início do XX –, mas sim em países atrasa-

¹⁰ Empresas de Cantão e Povoados.

dos do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas. Isso implicou na necessidade objetiva de se criar endogenamente condições para a realização do *catching-up* em relação aos países mais avançados, que se manifestou na importância de se promover um processo acelerado de industrialização.

Desse modo, a partir de um sistema de preços centralmente controlado, desfavorecendo o padrão de vida dos camponeses em favor dos trabalhadores e residentes urbanos, o valor excedente necessário para o investimento no processo de industrialização e elevação das forças produtivas proveio em grande parte da produção agrícola, configurando o que ficou conhecido como *scissors gap*.

O que a prática demonstrou foi que esse caminho tornou-se incapaz de responder às crescentes demandas sociais por melhor acesso a bens de consumo, elevação das condições de vida e redução das disparidades entre campo e cidade (NOGUEIRA, 2019), culminando num *igualitarismo estagnante e nivelado por baixo*, com uma taxa de urbanização não chegando a 20% no final da década de 1970. Ou seja, com o grosso da população do país vivendo em condições materiais ainda precárias, fora do mercado de consumo, sobretudo nas áreas rurais.

Essa condição, num país como a China, onde a principal força social de sustentação da revolução e da República Popular fora justamente os camponeses, representava uma contradição fundamental a ser resolvida. E expressava, ao mesmo tempo, tanto uma contradição social, entre camponeses e operários, quanto também territorial, entre as áreas urbanas e rurais.

A incapacidade do maoísmo em eliminar o chamado *scissors gap* (a clássica extração de excedente da agricultura para bancar a industrialização, via sistema de preços favorável a este último) é mais uma das contradições essenciais de um modelo que, não só via na força do camponês a base da sua constituição como, também, passou, ao longo de vários anos, a criticar a União Soviética por, justamente, ter incorrido em tal erro [...] a distinção entre

campo e cidade e entre camponeses e operários (NOGUEIRA, 2019, p. 46-47).

Foi nesse contexto interno, somado ao externo – a disparidade do nível de desenvolvimento que começou a se tornar cada vez mais evidente e marcante entre a China e seus vizinhos, especialmente Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura –, que se deu, a partir de 1978, na ocasião da III Sessão Plenária do XI Comitê Central do PCCh, a virada estratégica no seio do partido, marcando o início da mudança de rumos no país e inaugurando o período de *Reforma e Abertura*.

Segundo Heilmann (2018), como resultado de debates sobre a reorganização das instituições de planejamento, a partir de 1984 a alocação de recursos feita diretamente pelos ministérios reduziu drasticamente. Apesar de ter sido mantido o controle sobre os setores considerados estratégicos para a condução da política econômica, passou-se a priorizar a descentralização e as formas empresariais como orientação para o planejamento¹¹. Ainda que o planejamento a longo prazo se mantivesse como objetivo principal, o planejamento operativo anual¹² passou a se sobrepôr em relação aos programáticos planos quinquenais.

Os reflexos dessa nova orientação foram substanciais tanto nas políticas promovidas pelo Estado e suas instituições quanto nas disparidades regionais e sociais delas decorrentes. Pautadas por uma permissão e mesmo estímulo ao desenvolvimento regional desigual, as políticas econômicas e territoriais passaram a adotar um claro favorecimento às regiões costeiras já mais desenvolvidas e em melhores condições de atrair investimentos externos, conformando, por consequência, *novos esquemas de divisão regional do trabalho*.

Compreendida como uma fase de ensaios e experimentações, foram implementadas nos anos 1980 uma série de medidas no sentido de introduzir as forças de mercado na economia e na regulação do sistema de preços. Entre as principais delas destacaram-se: a criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE);

¹¹ “enterprise-based forms of guidance planning”.

¹² “operative annual planning”.

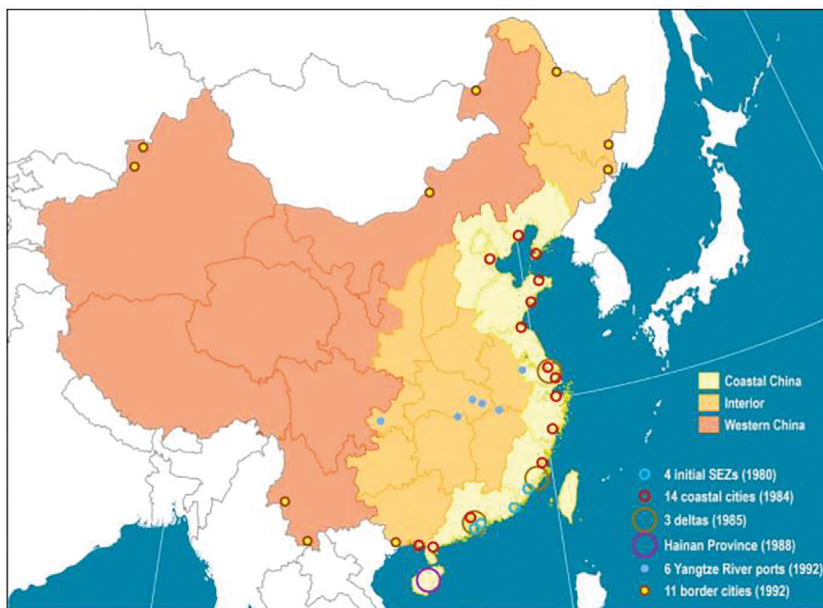
os contratos de responsabilidade com os camponeses – um arrendamento da terra a partir de uma concessão do direito ao seu uso por parte do Estado enquanto proprietário; e a criação das *Township and Village Enterprises* (TVE).

Em síntese, e para os nossos propósitos, como pano de fundo dessas políticas, podemos destacar um movimento duplo e complementar de *aprofundamento e expansão do desenvolvimento* pelo território. De um lado, por meio das ZEEs, se procurava priorizar a região Leste do país, basicamente a área da costa, aproveitando-se da localização geográfica de maior oferta de infraestrutura e conexão com o mercado internacional por meio de portos e da proximidade com Hong Kong, Macau, Taiwan e Cingapura. De outro, as TVEs, distribuídas nas zonas rurais do país, exploravam a peculiar industrialização chinesa das áreas rurais, promovida no período pré-reformas, consolidando, sob novas bases institucionais, a dispersão das atividades produtivas pelo território.

A política de criação das ZEEs (ver figura 3), portanto, se colocou como um dos principais vetores do processo de abertura, servindo estrategicamente (i) à atração de capital estrangeiro, com o propósito de realizar transferências de tecnologia – através de *joint ventures* – e (ii), por meio das exportações daí provenientes, ao acúmulo de reservas em moeda estrangeira, estabelecendo as bases para uma condição de soberania monetária que viria a se tornar imprescindível para a dinâmica de acumulação subsequente, a partir de elevadas taxas de investimento.

A economia chinesa passou por profunda reestruturação política e econômica a partir da década de 1980, enfatizando o crescimento econômico através da montagem de um moderno setor exportador, da criação de Zonas Econômicas Especiais, da atração de investimento estrangeiro, e, mais tarde, da inovação tecnológica (DUNFORD, 2015 apud DINIZ, 2019, p. 243).

Figura 3 – Primeiras Zonas Econômicas Especiais (ZEE)



Fonte: https://transportgeography.org/contents/chapter7/globalization-international-trade/china_sez-2/ Acesso em 8 de janeiro de 2021.

Quanto às TVEs, estas estiveram diretamente envolvidas com as reformas no setor agrícola. A instituição dos contratos de responsabilidade, junto a uma reforma na política de preços dos produtos agrícolas tornou os termos de troca mais favoráveis aos trabalhadores desse setor, o que elevou a renda dos mesmos e abriu condições para uma forte expansão do consumo de bens industriais que passaram a ser produzidos pelas TVEs.

A opção da reforma de 1978 foi a de alterar os termos de troca favoravelmente à agricultura e, simultaneamente, liberar a comercialização privada do excedente agrícola. Com a ruptura do sistema de comunas e com a criação de estímulos às empresas rurais, parte do excedente agrícola deslocou-se para a indústria rural de propriedade das vilas e municípios, viabilizando a dinâmica entre agricultura e indústria imaginada originalmente por Mao (MEDEIROS, 1999, p. 106).

Portanto, ainda que as TVEs também se destinassem para exportação, tiveram uma função estratégica no sentido de alavancar a economia nacional logo no início das reformas, aumentando a demanda e o consumo internos, utilizando-se paralelamente de políticas protecionistas e de monopólio do comércio exterior para promover um processo de substituição de importações (MEDEIROS, 1999).

Nesse sentido, podemos dizer que a fase inicial da implementação das políticas de reforma e abertura, ao internalizar mecanismos econômicos de mercado na dinâmica produtiva nacional, e, ao integrá-la aos circuitos internacionalizados de produção e investimento, inaugurou *novos esquemas de divisão do trabalho* que passaram a configurar a opção estratégica tomada pelo PCCh, de fomentar conscientemente o *desenvolvimento regional desigual*, com um claro favorecimento num primeiro momento às regiões costeiras do país, comportando-se como alavancas do desenvolvimento nacional a longo prazo.

3.2 Mudanças institucionais macroeconômicas e urbanas em meio ao desenvolvimento desigual

Se os anos 1980 representaram um período de ensaios e experimentações das políticas de Reforma e Abertura em que a questão camponesa se colocava no centro das inovações institucionais, nos anos 1990 a grande questão a ser solucionada se referia à *reestruturação do sistema empresarial estatal*, ainda muito influenciado pelo exemplo soviético. Isso colocava a questão urbana no centro das principais mudanças daquele período, marcado pela afirmação e aprofundamento das políticas de reforma e abertura, conferindo-lhes contornos mais decisivos.

A necessidade objetiva de ter de oferecer respostas simultâneas a questões fundamentais, uma de ordem externa e outra interna – que envolvem desenvolver as forças produtivas do país e elevar as condições de vida da população – se ex-

pressou numa aparente contradição, que na verdade expressa uma condição dialética de *unidade de contrários*. De um lado, a adoção de políticas econômicas de caráter liberalizante¹³ e orientadas ao mercado, e, de outro, medidas altamente concentradoras das intervenções estatais na economia e sob o controle do Partido, junto de uma redefinição das características e funções do planejamento.

A resposta à questão externa – a necessidade de realização do *catching-up* em relação aos países mais avançados do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas em um mundo onde o modo de produção capitalista se tornava hegemônico – impeliu à multiplicação e expansão das ZEEs e das TVEs pelo território chinês. Simultaneamente, ocorreu um intenso processo de reorganização do setor privado e estatal da economia, que culminou na privatização massiva de ativos, e na disseminada falência de empresas estatais, principalmente as de porte médio e pequeno, em muito, fruto da concorrência com as TVEs (JABBOUR & DANTAS, 2017).

O papel da economia não estatal e dos mecanismos de mercado foram estimulados a fim de dar impulso à reforma do sistema, segundo o objetivo de elevar o desenvolvimento das forças produtivas o mais rápido possível. De modo que, nos anos 1990, a proporção das empresas estatais e controladas pelo Estado caiu para menos da metade no valor total da produção industrial, tornando o setor não estatal a principal força da economia nacional (JIE, 2020).

Porém, do ponto de vista interno, possibilitada por uma situação de soberania nacional, e orientado por um projeto de desenvolvimento que tem como objetivos estratégicos a integração do território nacional e a melhora dos padrões de vida da população, adotou-se a partir de 1994 uma série de medidas que foram imprescindíveis para a elevação da capacidade de intervenção do Estado na economia e no território nos anos subsequentes.

¹³ O termo “liberalizante” aqui é empregado em referência à liberação e mesmo estímulo às forças de mercado e à ação da lei do valor na dinâmica econômica chinesa.

O sistema tributário sofreu uma reforma na direção de um forte processo de recentralização e concentração – representando um movimento contrário à descentralização fiscal experimentada nos anos 1980 –, o que deu condições para a ampliação do poder estatal sobre os mecanismos macroeconômicos essenciais para a constituição de uma política monetária de forte incentivo aos investimentos como motor do desenvolvimento, contando com a participação de grandes bancos públicos no financiamento de setores estratégicos para criação de demanda e expansão econômica (JABBOUR; DANTAS, 2017).

Em paralelo, foi também nesse período que se formaram os Grandes Conglomerados Empresariais Estatais (GCEE), agora orientados ao mercado, mas que se tornaram uma espécie de espinha dorsal do complexo sistema empresarial do país, estando localizados em setores estratégicos para o comando do processo de acumulação do capital, principalmente em atividades no *upstream* e de alta intensidade tecnológica (LO; WU, 2014).

Entretanto, ainda que este período dos anos 1990 tenha sido de forte crescimento econômico, seus processos foram em certa medida traumáticos e com elevados custos sociais. Herança ainda do período maoísta, o acesso à educação, saúde e demais serviços públicos eram associados às empresas estatais nas quais as pessoas trabalhavam, de modo que, durante o intenso processo de privatização, milhões de pessoas se viram sem acesso a tais serviços, o que impactou fortemente as condições de vida de grandes contingentes da população (GABRIELLE; SCHETTINO, 2019).

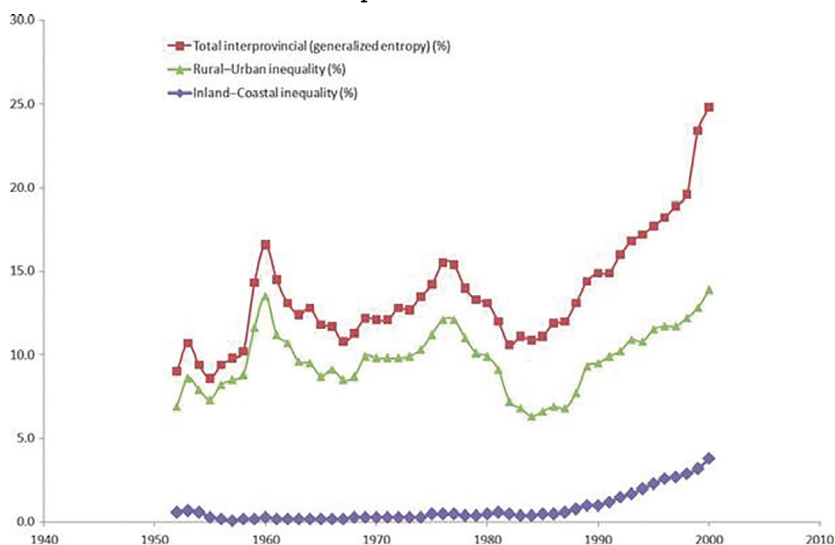
Isso se insere em um contexto em que – além da influência ideológica neoliberal que vigorava em todo o mundo, não podendo ser diferente na China – para o Partido Comunista e suas principais lideranças, os primeiros anos do período de Reforma e Abertura tinham no desenvolvimento das forças produtivas o aspecto principal da contradição principal da formação econômico-social chinesa¹⁴. De modo que o rápido crescimento eco-

¹⁴ “Do ponto de vista das tarefas estratégicas, integrar-se ao ciclo econômico global e atender a demanda do mercado interno, ocupar os campos médio e baixo da cadeia industrial global e suprir a escassez de consumo doméstico tornaram-se o foco do trabalho econômico.” (JIE, 2020)

nômico nacional foi colocado numa posição de destaque, mesmo que à custa do aprofundamento das desigualdades sociais, traduzindo-se, na dimensão territorial, na opção consciente, por parte do Partido, de que determinadas regiões se desenvolvessem em velocidade e intensidade maior que o restante do país, aumentando assim as disparidades regionais e urbano-rurais quanto aos níveis de desenvolvimento.

Isto é, durante os anos 1990, a internalização de forças de mercado e a criação do setor privado conformaram um processo de aprofundamento do desenvolvimento desigual, onde as disparidades regionais se intensificaram em favor das regiões costeiras, que junto das áreas urbanas passaram a concentrar melhores níveis de crescimento da produção e do consumo em detrimento das áreas rurais e do interior – tendência que havia sido parcialmente corrigida durante os anos 1980, quando o nível de desigualdade entre o consumo per capita entre residentes rurais e urbanos caiu significativamente (gráfico 1).

Gráfico 1 – Consumo real per capita nas áreas rurais e urbanas e províncias



Fonte: Dunford; Li (2010).

Essa opção estratégica e consciente de fomentar o desenvolvimento regional desigual se manifestou diretamente nas políticas de incentivo aos poderes locais representados pelas províncias e municípios, que passaram a ter maior autonomia na definição das políticas de atração de negócios e investimentos e nas políticas urbanas por meio de planos estratégicos imersos numa lógica de intensa competição entre as cidades e de busca pelo cumprimento de metas de crescimento previamente estabelecidas (WU, 2015).

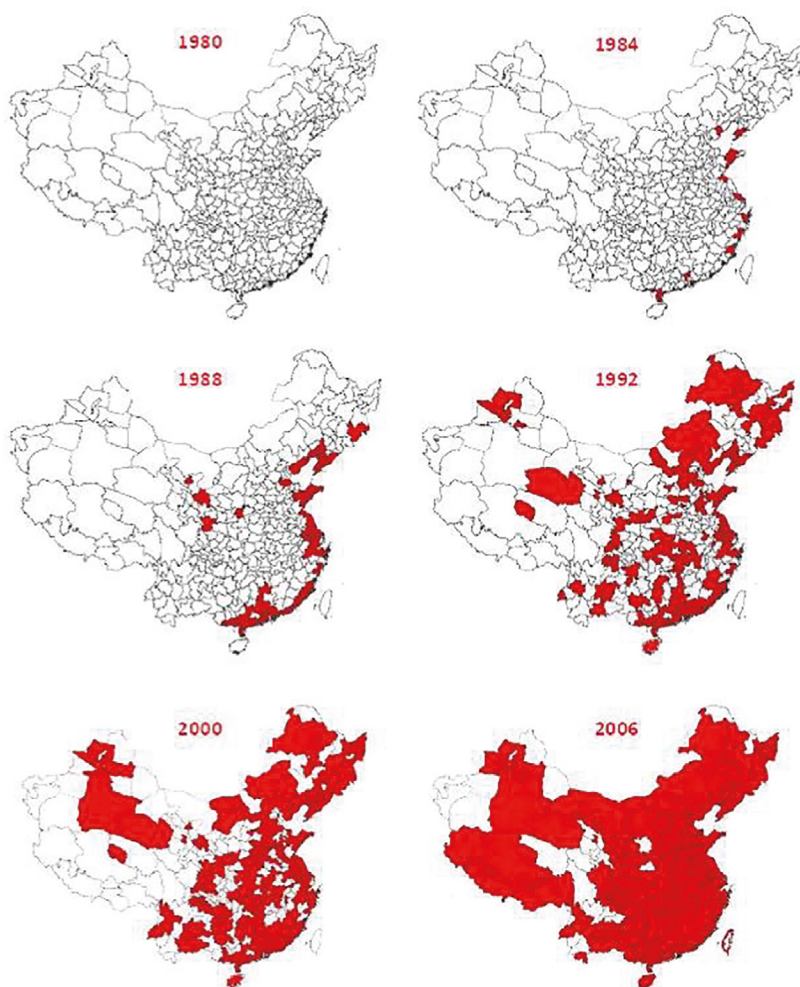
Junto da expansão das zonas econômicas especiais – que iniciaram em quatro, até serem reproduzidas em série em meio ao processo de abertura, primeiro ao longo da costa e depois em todo o país (figura 4) –, o padrão básico de enriquecer determinadas regiões primeiro, ou seja, o estímulo ao desenvolvimento regional desigual, tomou forma. Foi realizada uma grande reforma que se pautou pela orientação de “tomar as cidades para liderar os condados” – isto é, as centralidades urbanas lideram seu entorno –, o que impulsionou a implementação da *estratégia de urbanização do país* (JIE, 2020).

Nesse contexto, foi criado, por meio da Lei de Planejamento Urbano de 1990, um sistema estatutário que procurou capacitar as administrações municipais de instrumentos de controle e ordenamento territorial, a fim de organizar e conduzir o intenso processo de urbanização em meio ao crescimento da indústria e da economia como um todo.

The 1990 Planning Act is a milestone in Chinese planning history. A decade after the economic reform was launched the planning system was formalized, giving comprehensive planning power to local governments to manage their cities¹⁵. (WU, 2015, p. 55)

¹⁵ “A Lei de Planejamento de 1990 é um marco na história do planejamento chinês. Uma década após o lançamento da reforma econômica, o sistema de planejamento foi formalizado, dando amplo poder de planejamento aos governos locais para administrar suas cidades.”

Figura 4 – Evolução das ZEEs



Fonte: Wang (2013).

Foram estabelecidos três níveis de planos: (1) o Plano do Sistema Urbano, elaborado pelo poder provincial, que define a função das cidades segundo sua especialização, seu tamanho e distribuição geográfica, bem como as redes de transporte e infraestrutura de conexão entre as cidades, reconhecendo a capital provincial como núcleo; (2) o Plano Diretor (*Master Plan*), que regula o uso e parcelamento do solo, define a função da cidade com

base no plano do sistema urbano, estabelece metas de desenvolvimento e orienta a distribuição da infraestrutura num horizonte de 20 anos; e (3) o Plano Detalhado, destinado a áreas específicas previstas no Plano Diretor, geralmente áreas de construção imediata, e que estipula o layout das edificações (WU, 2015).

No entanto, ainda que esses instrumentos legais tenham sido implementados dentro de uma lógica de estímulo à atuação empresarial dos poderes municipais, o surgimento desses planos e planejamentos estratégicos de caráter local, mais que significar um movimento no sentido da desregulamentação, estava na verdade submetido a uma estratégia de desenvolvimento maior que contava com a capacidade local de contribuir para esse processo. Diferente do que ocorria no período pré-reformas, quando os governos locais se limitavam a identificar áreas que deveriam se destinar ao recebimento de recursos.

The emergence of strategic plans reflects the shift of city planning from a resource allocation tool to a development instrument. It is not a result of deregulation but rather of the strengthened role of the local government in pursuing its development target¹⁶. (WU, 2015, p. 113)

Essas transformações nas políticas urbanas e regionais, nas relações e funções institucionais e administrativas refletiram um processo maior de reconfiguração do próprio planejamento, que, embora tenha sido alterado, não deixou de existir e de ser decisivo para o processo de desenvolvimento.

Para Heilmann (2018), embora o tema do planejamento seja ignorado pela maioria dos estudiosos ocidentais acerca da China, muitas vezes decretando sua morte e nomeando a economia chinesa como uma mera economia de mercado em transição – e que por isso teria crescido –, o planejamento e a coordenação das políticas na China mantiveram sua importância.

¹⁶ “O surgimento de planos estratégicos reflete a mudança do planejamento da cidade de uma ferramenta de alocação de recursos para um instrumento de desenvolvimento. Não é resultado de desregulamentação, mas sim do papel reforçado do governo local na busca da sua meta de desenvolvimento.”

Naughton (1995), por exemplo, argumenta que o rápido crescimento da economia não planejada na China durante a década de 1980 e início de 1990 reduziu a importância do planejamento estatal e facilitou o domínio do mercado na economia. O antigo planejamento de tipo soviético teria sido substituído e decisões sobre alocação de recursos e investimentos, controle do crédito, dos preços e comércio exterior passaram a obedecer à lógica de uma economia de mercado.

Heilmann (2018) diz que essa narrativa não é em si incorreta, mas é incompleta, ao passo que é incapaz de explicar a resiliência dos planos quinquenais e os esforços administrativos feitos naquele período. A partir de 1992, a fim de lidar com os novos desafios e circunstâncias que então emergiam, por decisão do Comitê Central do Partido introduziu-se o conceito de “socialismo de mercado”, que culminou num processo de *reorientação e reorganização do sistema nacional de planificação*.

A partir daí o que se viu foi uma transformação na “*planificação do desenvolvimento*”¹⁷ no que se refere à sua função, conteúdo, processo e método. Ao mesmo tempo em que se incorporou as forças de mercado e se estimulou um processo de descentralização e autonomização das decisões e execuções de políticas numa escala local-provincial, procurou-se também preservar a capacidade da burocracia político-estatal em influenciar os rumos da economia, no sentido de garantir que o PCCh mantivesse o poder político em meio ao processo de reforma e abertura.

*Contrary to this widely shared focus, we will argue that the “demise of the plan” has not taken place in China. Beginning in 1993, development planning was fundamentally transformed in terms of function, content, process, and methods. It provides room for Market forces and the decentralization of decision-making authority, while also preserving the ability of the state bureaucracy to influence the economy and ensuring that the party retains political control even though it has abandoned many of its former powers*¹⁸. (HEILMANN, 2018, p. 148)

¹⁷ “*development planning*”.

¹⁸ “Ao contrário desse foco amplamente compartilhado, argumentaremos que o “fim do plano” não ocorreu na China. A partir de 1993, o planejamento do desenvolvimento

Se anteriormente às reformas dos anos 1980, o planejamento procurava atuar como um substituto do mercado, a partir daquele momento se consolidava a concepção de que o mercado deveria ser encarado como base do próprio planejamento. Os planos quinquenais deveriam absorver as tendências dos mercados domésticos e externos – em outras palavras, planejar com e para o mercado.

A orientação passou a ser utilizar-se da especialização e expansão do mercado para elevar as forças produtivas do país, porém tomando o planejamento como um exercício organizador desse processo, tendo como tarefa “coordenar programas de desenvolvimento econômico, social, tecnológico e ambiental de longo prazo¹⁹” (p. 154). Ao invés de abolir completamente o plano, este foi redefinido, junto às políticas fiscal e monetária, como um dos três mecanismos-chave para o macro-controle, a fim de facilitar uma “coordenação abrangente²⁰” e um “ajustamento geral”²¹ das atividades econômicas (HEILMANN, 2018, p. 152).

Se antes os planos quinquenais estipulavam uma série de metas quantitativas e números de controle, agora os planejadores passaram a focar em questões políticas macro e estratégicas, evitando dar ordens a departamentos e regiões. Assim se configurou o quadro onde emergiu um planejamento que, ao mesmo tempo em que se baseava no mercado, procurava também corrigir e evitar suas deficiências, ocupando seus vazios e conferindo um ordenamento geral da economia nacional.

(...) the State Planning Commission stated that the “basic function of plan coordination” rested with “maintaining an overall balance of supply and demand in society and general coordination of the major proportional relationships (zhongda bili guanxi) in the national economy, providing a good environment for fair market competition”

foi fundamentalmente transformado em termos de função, conteúdo, processo e métodos. Proporciona espaço para as forças de mercado e a descentralização da autoridade decisória, ao mesmo tempo em que preserva a capacidade da burocracia estatal de influenciar a economia e garante que o partido mantenha o controle político mesmo tendo abandonado muitos de seus antigos poderes.”

¹⁹ “to coordinate long-term economic, social, technological, and environmental development programs”.

²⁰ “comprehensive coordination”.

²¹ “aggregate balancing”, em termos originais do autor.

and “complementing the deficiencies of market coordination”²².
(HEILMANN, 2018, p. 152)

O IX Plano Quinquenal (1996-2000) foi a primeira grande experiência nesse sentido, com suas metas sendo estipuladas de forma agregada e a partir de um prognóstico indicativo, rompendo com o teor imperativo dos planos quinquenais pré-reformas. Projetos específicos deixaram de ser inscritos no plano, com exceção de alguns poucos grandes projetos nacionais de investimento considerados estratégicos.

Num contexto em que o desenvolvimento econômico se colocava como principal objetivo do planejamento chinês, o X Plano Quinquenal (2001-2005) definiu novas normas para a formulação do plano. O governo não deveria ser a principal força de alocação de recursos e o crescimento econômico deveria ser estimulado pelo mercado e pela competição. A orientação era fomentar as forças de mercado nas atividades econômicas consideradas estratégicas como meio de elevar as forças produtivas do país.

Três pontos fundamentais foram tratados como prioridade: o desenvolvimento da agricultura, o desenvolvimento das regiões Oeste e Central do país e a importância do **desenvolvimento das infraestruturas enquanto base para o desenvolvimento econômico nacional**. Além do mais, o X Plano Quinquenal identificou a ciência e tecnologia e os recursos humanos como setores decisivos a serem desenvolvidos e aprimorados a fim de alcançar o nível de desenvolvimento dos países mais avançados.

De modo que se pode afirmar que, em que pese a importância reconhecida nas forças de mercado, o intenso crescimento chinês das últimas décadas em muito se deveu ao sistema de planejamento que acabou por evoluir junto às transformações econômicas. Embora sob nova configuração, os planos quinquenais mantiveram sua influência na formulação das políticas públicas e nas instituições político-administrativas do país. Ao

²² (...) a Comissão de Planejamento do Estado afirmou que a “função básica da coordenação do plano” consistia em “manter um equilíbrio geral de oferta e demanda na sociedade e coordenação geral das principais relações proporcionais (zhongda bili guanxi) na economia nacional, proporcionando um bom ambiente para uma concorrência de mercado justa” e “complementando as deficiências de coordenação do mercado”.

mesmo tempo, enfatizou-se a interação entre os poderes central e local, com base no manejo e flexibilização das relações de autoridade e autonomia entre eles.

Em outras palavras, o sistema de planejamento continuou a ser uma força motriz por detrás da formulação das políticas econômicas, moldando as relações institucionais entre os diversos níveis de governo e, mais especificamente, estando no centro dos esforços em lidar com os problemas e contradições que vinham surgindo no caminho.

*(...) the planning system remains one of the driving forces behind the priorities of the policy makers, adjusting the parameters and mandates of institutional authorities and shaping political relationships at all levels of the government. More specifically, as our case study will show, the planning system has been at the center of efforts to tackle persistent problems of governance (...)*²³. (HEILMANN, 2018, p. 148, grifo nosso)

Portanto, mais que um período de aprofundamento e consolidação das políticas de reforma e abertura e de incentivo ao empreendedorismo e à iniciativa dos poderes locais numa lógica intensa de concorrência, os anos 1990 foram também um momento em que o Partido Comunista lançou as bases macroeconômicas, produtivas e institucionais necessárias para lidar, a partir da *planificação*, com as próprias contradições que se instalaram e viriam a se aprofundar no país nos anos seguintes, em especial no que se refere à polarização social, aos impactos ambientais e às desigualdades regionais.

The state began to play a major role in the economic, monetary and fiscal policy spheres in the context of foreign trade, and especially in launch of new and higher forms of economic planning. In addition, it built a system for managing large and agile interventions in

²³ “(...) o sistema de planejamento continua sendo uma das forças motrizes por trás das prioridades dos formuladores de políticas, ajustando os parâmetros e mandatos das autoridades institucionais e moldando as relações políticas em todos os níveis de governo. Mais especificamente, como nosso estudo de caso mostrará, o sistema de planejamento tem estado no centro dos esforços para enfrentar problemas persistentes de governança (...).”

*the territory that were associated with the constant monitoring of investment opportunities*²⁴. (JABBOUR; DANTAS, 2017, p. 791, grifo nosso)

Em outras palavras, as medidas tomadas nos anos 1990 propiciaram uma elevação da capacidade do Estado em intervir no processo de desenvolvimento desigual em direção à adoção de políticas capazes de promover a *coordenação do desenvolvimento regional*, que viria a se consolidar como um objetivo perseguido pelo governo central enquanto política de Estado.

3.3 A afirmação do planejamento coordenador e seus desdobramentos na planificação do desenvolvimento urbano-regional

Do ponto de vista político, o início dos anos 2000 foi marcado por uma remodelação nos cargos de liderança do PCCh, representada pela emergência de uma nova geração, com destaque para Hu Jintao na presidência e Wen Jiabao como primeiro-ministro (OLIVEIRA, 2003).

Um dos principais desafios colocados para essas novas lideranças foi ter de responder aos impactos negativos decorrentes dos intensos processos de desenvolvimento econômico e de urbanização experimentados pelo país em meio ao aprofundamento da mercantilização da ordem econômica. Apesar das altas taxas de crescimento verificadas nesse período, estas se deram junto ao desmantelamento de grande parte dos serviços públicos essenciais – tal como o caso da saúde –, de uma elevação das desigualdades sociais e regionais – principalmente na relação urbano-rural –, além de níveis preocupantes de poluição.

A espiral perversa na direção de uma distribuição de renda cada vez pior ficou praticamente fora de controle;

²⁴ Ao Estado passou a caber maior protagonismo nas esferas das políticas econômica, monetária e fiscal, no âmbito do comércio exterior, e principalmente no lançamento de *novas e superiores formas de planificação econômica* adjacentes ao gerenciamento de maciças e rápidas intervenções sobre o território, associadas ao acompanhamento constante das oportunidades de investimento.

serviços públicos essenciais como saúde (e, em menor grau, educação primária e secundária) foram parcialmente privatizados e acabaram em estado alarmante, e a poluição atingiu proporções estarrecedoras. (GABRIELLE; SCHETTINO, 2019, p. 215)

Essa situação, além de representar um problema em si do ponto de vista da polarização social e da insustentabilidade ambiental, desenhava “um quadro contraditório capaz de colocar em xeque a legitimidade do regime” (JABBOUR et al, 2020, p. 41) ao acarretar descontentamentos por parte da população.

Políticas como, por exemplo, de incentivo à sindicalização foram implementadas tanto por conta da insatisfação dos trabalhadores²⁵ quanto por fazer parte do objetivo do governo em elevar o consumo no país através do aumento dos salários obtido pelo maior poder de barganha do trabalhador sindicalizado (LO; WU, 2014).

Na primeira parte da fase pós-maoísta (década de 1990), a tendência foi, sem dúvida, negligenciar a busca destes esforços. No entanto, deve-se notar que a *dimensão social do projeto*, desde então, ganhou de volta o seu lugar e, em resposta a movimentos sociais ativos e poderosos, deve apresentar mais progressos. (AMIN, 2014, p. 289, grifo nosso)

Foi nesse contexto que o papel do planejamento foi revigorado, ajustado às novas condições e demandas surgidas no próprio processo de desenvolvimento econômico-social. Se por um lado conservou-se um planejamento orientado ao mercado e preocupado em garantir a elevação das forças produtivas como necessidade objetiva e estratégica, por outro alterou-se o foco da reestruturação econômica para o *aprimoramento das funções administrativas* do governo e para a provisão de serviços públicos básicos, a fim de promover o bem-estar social e a regulação ambiental.

Em outras palavras, este foi um movimento de continuidades e rupturas em relação às medidas adotadas pelo governo

²⁵ “Ocorrem anualmente cerca de 3 mil greves e de 100 mil a 200 mil protestos na China” (PINHEIRO-MACHADO, 2018, p. 122).

central ainda nos anos 1990. Visava aumentar a autoridade política central do país e sua *capacidade de intervenção*, enquanto preservava a flexibilidade de um sistema orientado ao mercado, como já vinha se desenhando desde os anos 1980.

Apesar da transformação da economia chinesa em uma economia voltada para o mercado, a essência do planejamento estatal com foco no desenvolvimento foi mantida a partir do esforço em promover uma *política de coordenação estratégica*²⁶ que deveria priorizar: (a) políticas de Estado baseadas numa perspectiva de longo-prazo, de antecipação de problemas e intersectorial; (b) a mobilização de recursos necessários para promover um desenvolvimento econômico e social sustentável; e (c) o controle macroeconômico do crescimento e das principais variáveis econômicas a fim de alcançar objetivos predeterminados e se prevenir quanto às flutuações cíclicas e choques externos (HEILMANN, 2018).

Como parte de um processo de renovação da confiança nos planejadores e no planejamento em si, considerou-se o sistema de planejamento útil para a realização da coordenação de longo prazo dos programas de desenvolvimento econômico, social, tecnológico e ambiental. O discurso de ênfase no crescimento e expansão do mercado a todo custo deveria ceder lugar à ideia de edificação de uma *sociedade* menos polarizada, harmoniosa, baseada numa *abordagem científica do exercício do governo* e do desenvolvimento e com foco na coordenação dos desequilíbrios e principais contradições.

Na primeira década do século XXI, uma série de políticas públicas foram implementadas com o objetivo explícito de aliviar a tensão distributiva. A preocupação do governo central com o aumento das desigualdades sociais aumentou sensivelmente durante a gestão Hu Jintao e Wen Jiabao (2002-2012), e não faltaram motes políticos para deixar marcada esta nova orientação – da sociedade harmoniosa à construção de um interior socialista. (NOGUEIRA, 2015, p. 238)

²⁶ “coordinate strategic policy”.

Novamente, essas novas orientações se refletiram nos planos quinquenais e estes afirmaram essas novas orientações. A planificação realizada através dos planos quinquenais é um elemento herdado da planificação soviética, adaptado às condições chinesas no tempo presente, e que tem como objetivo o desenvolvimento nacional. Se no início concentrava-se sobretudo no aspecto econômico, determinando metas de produção e consumo, estabelecendo a relação e distribuição dos setores da indústria e agricultura, mais recentemente os planos quinquenais expandiram sua esfera de atuação para os campos social e ambiental. De modo que pode-se afirmar que, atualmente, os *planos quinquenais tornaram-se o guia geral mais importante* no que se refere à governança administrativa, ao desenvolvimento e preservação ambiental (JIE, 2020).

Foi o caso do XI Plano Quinquenal (2006-2010), que viria apresentar importantes inovações, se constituindo numa grande revisão das funções e dos meios de planejamento estabelecidos em meados dos anos 1990. Um dos marcos desse processo foi a substituição da terminologia e concepção tradicional de “plano imperativo” para se referir aos planos quinquenais, para um mais flexível, o “*plano coordenador*” (HEILMANN, 2018, p. 154). Ao mesmo tempo, emergiu o *Conceito Científico de Desenvolvimento*, baseado na teoria de Deng Xiaoping²⁷ e das Três Representações²⁸, elaborada sob Jiang Zemin.

O XI Plano Quinquenal explicitou, por exemplo, que o “desenvolvimento deve ser desenvolvimento científico” e que este deve ter o homem (ser-humano) como fundamento: “mantemos o **humano como fundamentalidade** (...)”²⁹ (CONGRESS, 2006). Para isso, o conceito de desenvolvimento deveria ser alterado, priorizando uma dinâmica de desenvolvimento baseada na inovação e de ênfase na qualidade – ou seja, visando um salto qualitativo do processo de desenvolvimento.

²⁷ Ênfase na modernização do país, elevação das forças produtivas e utilização do mercado para este fim.

²⁸ Teoria segunda a qual o Partido Comunista deve se colocar como representante das forças produtivas mais avançadas, da cultura mais avançada e dos interesses fundamentais da maioria da população a fim de promover um consenso político nacional.

²⁹ “Development must be scientific development. We shall keep human as fundamentality (...)”

O esforço científico esteve articulado com a modernização tecnológica, os quais, juntos, colocaram a China em posição de destaque, como indica não só o crescimento da produção e das exportações de manufaturas, mas também o fortalecimento dos grupos empresariais chineses. Dentro dessa orientação, em 2006, foi lançado *The National Medium and Long-Term Program for Science, Technology Development* (2006-2020). O programa estabeleceu objetivos, metas e meios detalhados que vêm sendo ajustados por meio dos planos quinquenais e orçamentos anuais. Destacam-se o *Accelerated emerging industries* (2010), *Internet plus* (2015) e o *Made in China* (2025), com nove grandes metas ou objetivos a serem alcançados até 2025 (OECD, 2017), com vistas a assumir a liderança tecnológica mundial em vários setores (DINIZ, 2019, p. 244-245).

Como expressão da concepção de plano coordenador, foi introduzido o slogan programático das Cinco Coordenações Abrangentes³⁰ (HEILMANN, 2018), ou Cinco Planejamento Gerais³¹ (CONGRESS, 2006), articulados com as tarefas, delineadas pelo Partido, de promover um *desenvolvimento coordenado, controlado, harmonioso e científico*.

Segundo o plano, a planificação científica do desenvolvimento deveria se concentrar na coordenação de cinco contradições principais e seus respectivos aspectos: (1) o desenvolvimento desigual entre as áreas urbanas e rurais; (2) o desenvolvimento desigual entre as regiões; (3) o desenvolvimento desigual das forças produtivas e relações sociais de produção, portanto, desequilíbrios econômico-sociais; (4) as relações entre sociedade e natureza, principalmente entre o ambiente urbano e o natural; e (5) entre o desenvolvimento do mercado doméstico e do comércio exterior (WU, 2015; HEILMANN, 2018).

Em outras palavras e de forma mais detalhada, as orientações do plano foram:

³⁰ "Five Comprehensive Coordination".

³¹ "Five Overall Planning".

- (1) *Promover a coordenação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, acelerando a mudança da dinâmica de crescimento econômico, reforçando a preocupação ambiental, a conservação dos recursos naturais e a promoção de novas tecnologias e de uma nova indústria mais limpa e sustentável. Basicamente, podemos dizer que se trata da *planificação da relação homem-natureza*, ou seja, planificação do desenvolvimento das forças produtivas orientada à promoção da harmonia entre o desenvolvimento econômico-social e a preservação da natureza.*
- (2) Promover a **coordenação do desenvolvimento entre as áreas urbanas e rurais**, planificando o *desenvolvimento urbano e rural como parte de uma totalidade*. Três tarefas são destacadas: (i) a indústria deve dar suporte à agricultura e às vilas; (ii) construir novas vilas socialistas; (iii) promover o desenvolvimento de uma *urbanização de maior qualidade*.
- (3) Promover a coordenação do desenvolvimento regional, com base na Estratégia Geral de Desenvolvimento Regional³² e da afirmação do conceito de **Desenvolvimento Regional Coordenado**. Parte de uma perspectiva regional-nacional, ou seja, a região pensada em sua inserção nacional, que se desdobra na busca de uma complementaridade e interação de benefício mútuo entre as regiões Leste, Central e Oeste do país. Porém, também considera a perspectiva urbano-regional, o regional como expressão de um urbano expandido, que deve ter seu desenvolvimento baseado na otimização (racionalização) e integração das forças produtivas e da divisão social do trabalho.
- (4) Fortalecer a construção de uma sociedade harmoniosa, dando atenção para o desenvolvimento coordenado entre economia e sociedade, de modo que o povo possa compartilhar das conquistas da reforma e do desenvolvimento do país, promovendo a equidade e estabilidade

³² “The Overall Regional Development Strategy”, que será citada com mais detalhes no tópico 3.3.1.

social e fortalecendo o sistema legal e democrático. Ou seja, reconhecimento da necessidade de se readequar as relações sociais e superestruturas ao nível de desenvolvimento das forças produtivas atingido pelo país.

- (5) Aprofundar a reforma e abertura, basicamente através do fortalecimento da economia de mercado socialista, da modernização das empresas, estabilização do mecanismo de formação dos preços proveniente da relação oferta x demanda e da escassez dos recursos, melhorar a alocação de recursos e sua eficiência, alterar as funções governamentais e melhorar o sistema de reajuste e controle sob a economia nacional. Ou seja, planificar o desenvolvimento doméstico e o processo de abertura para o mundo.

*Geographical imbalances have seen the adoption of a succession of policies designed initially to promote a more equilibrated model of coordinated national development and more recently a more sustainable and more equitable development path consistent with the more recent emphasis on the goal of harmonious development*³³. (DUNFORD, 2013, p. 10)

A necessidade de realizar a coordenação desses elementos e contradições que, ou são de caráter territorial, ou têm repercussões territoriais, alça o *planejamento urbano-regional* ao grau de eixo estratégico do processo geral de planificação do desenvolvimento chinês.

*One of the most important and tangible aspects of China's planning system is its effort to coordinate regional economic growth, with an emphasis on spreading the gains of economic development to the poorer parts of the country as well as within the wealthier coastal provinces, and to guide China's massive urbanization drive and investment in infrastructure*³⁴. (HEILMANN, 2018, p. 159)

³³ Esses desequilíbrios geográficos têm visto a adoção de uma sucessão de políticas destinadas inicialmente a promover um modelo mais equilibrado de desenvolvimento nacional coordenado e, mais recentemente, um caminho de desenvolvimento mais sustentável e mais equitativo, consistente com a ênfase mais recente na meta de desenvolvimento harmonioso.

³⁴ "Um dos aspectos mais importantes e tangíveis do sistema de planejamento da China é seu esforço para coordenar o crescimento econômico regional, com ênfase

Por isso, nos concentraremos adiante em dois conceitos fundamentais que norteiam as intervenções do Estado chinês no território e compõem a evolução do planejamento urbano-regional nas duas últimas décadas. São eles, o *Desenvolvimento Regional Coordenado* e a urbanização de novo tipo ou *Nova Urbanização* – o tema dos investimentos em infraestrutura será tratado com mais profundidade no capítulo seguinte, embora esteja já presente e seja parte importante dos dois conceitos aqui destacados.

3.3.1 A evolução do conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado

Como parte das transformações no sistema de planificação geral e da concepção de plano coordenador do desenvolvimento, consolidou-se, a partir de meados dos anos 2000, um movimento de reafirmação do planejamento em nível nacional e regional enquanto expressão da *elevação da capacidade de intervenção do Estado no território*.

Em contraposição a um processo de desenvolvimento econômico e urbano pautado por uma intensa competição e concorrência entre as cidades, deu-se início a um esforço de superação do localismo empreendedor que vigorou a partir dos anos 1990³⁵, fazendo emergir uma nova orientação que passou a promover a cooperação produtivo-institucional, tendo como objetivo a formação de uma *coerência em nível regional*.

(...) the lack of development control has led to a series of social and environmental crises. Inter-city competition exacerbates redundant and rampant development; land encroachment jeopardizes ecological security; social inequality is enlarged and creates tensions and alienation. In response to these crises, we have seen a new trend of up-scaling governance and the re-emergence of national and regional planning. (...) The ‘renaissance’ of regional and national plans reflects a process of up-scaling governance by

na disseminação dos ganhos do desenvolvimento econômico para as partes mais pobres do país, assim como nas províncias costeiras mais ricas, e para orientar o enorme impulso de urbanização e investimento em infraestrutura da China.”

³⁵ Para aprofundamento no tema, numa perspectiva internacional e do caso brasileiro, ver Brandão (2012).

the central government to cope with rampant urbanization and uncoordinated industrial development initiated by entrepreneurial local governments under economic devolution. The discourse is centered on the notions of sustainability, harmony, and ‘scientific approaches’³⁶. (WU, 2015, p. 119, 135)

Esse processo de reorientação estratégica do desenvolvimento urbano-regional chinês ganhou maiores contornos com a introdução e afirmação do conceito de *Desenvolvimento Regional Coordenado* (DUNFORD & BONSCHAB, 2013), ideia que remonta ainda ao período de início das políticas de reforma e abertura (YU & CHEN, 2014) e que evoluiu de forma gradual como objeto de discussão principalmente nos anos 1990 (YANG, 2019), vindo a consolidar-se especialmente a partir do XI Plano Quinquenal, em 2006.

À medida que as contradições inerentes ao desenvolvimento econômico regional desigual tornaram-se cada vez mais proeminentes – a título de exemplo, a diferença absoluta entre o PIB per capita nas áreas costeiras e Oeste aumentou mais de 30 vezes durante esse período (JIE, 2020) – o Partido passou a privilegiar a necessidade de promover a coordenação do desenvolvimento regional, que teve como primeiro grande ato a Estratégia de Desenvolvimento do Oeste, iniciada em 1999³⁷.

Mais que optar por um desenvolvimento regional equilibrado (DUNFORD & BONSCHAB, 2013) ou desequilibrado, o conceito de desenvolvimento regional coordenado expressa o objetivo de promover a *integração de espaços diferenciados* (YU & CHEN, 2014; YANG, 2019). A atuação do governo central e do Estado, a partir de novos arranjos institucionais a serem estabelecidos, é cha-

³⁶ “(...) a falta de controle do desenvolvimento levou a uma série de crises sociais e ambientais. A competição entre cidades exacerba o desenvolvimento redundante e galopante; a invasão de terras prejudica a segurança ecológica; a desigualdade social se amplia e cria tensões e alienação. Em resposta a essas crises, vimos uma nova tendência de aumento da governança e o ressurgimento do planejamento nacional e regional. (...) O ‘renascimento’ dos planos regionais e nacionais reflete um processo de centralização crescente da governança pelo governo central para lidar com a urbanização acelerada e o desenvolvimento industrial descoordenado iniciado por governos locais empresariais. O discurso é centrado nas noções de sustentabilidade, harmonia e ‘abordagens científicas.’”

³⁷ Ver Jabbour (2004).

mado a tomar outro sentido a fim de conferir maior coerência na distribuição dos recursos, da população e das atividades econômicas, tornando a coordenação do desenvolvimento um instrumento de controle e *racionalização do uso, ocupação, dos fluxos e distribuição econômico-social no território.*

*(...) coordinated regional development has become an important goal of national governments' macro control. Coordinated regional development not only includes the narrowing of the income gap between residents in different regions and the equalization of basic public services, but also includes the spatial balance of the population, the economy, resources, and the environment. Spatial balance does not mean "spatial equality" but refers to the spatial matching of the population, the economy, resources, and the environment among different regions through a reasonable set of institutional arrangements*³⁸. (SHEN et al., 2018, p. 3, grifo nosso)

A coordenação do desenvolvimento regional, enquanto resposta às contradições em meio ao processo de desenvolvimento, pode, portanto, ser encarada como um esforço por parte do governo em orientar o desenvolvimento segundo objetivos politicamente definidos. Isto é, embora o mercado e a lei do valor continuem a vigorar na ordem econômica do país, o papel exercido pelo governo, através da intervenção, da gestão e do planejamento estatal, é chamado a assumir mais responsabilidades e maior protagonismo, colocando-se como fator fundamental para o sucesso ou o fracasso das políticas de promoção do desenvolvimento.

Coordinated regional development does not mean that development must be balanced, but the pursuit of a relatively balanced regional

³⁸ "(...) o desenvolvimento regional coordenado tornou-se um importante objetivo do macrocontrole dos governos nacionais. O desenvolvimento regional coordenado inclui não apenas a redução da diferença de renda entre os residentes em diferentes regiões e a equalização dos serviços públicos básicos, mas também o equilíbrio espacial da população, da economia, dos recursos e do meio ambiente. Equilíbrio espacial não significa 'igualdade espacial', mas refere-se à correspondência espacial da população, economia, recursos e meio ambiente entre diferentes regiões por meio de um conjunto razoável de arranjos institucionais."

*development of the state. Since the reform and opening up, China's economy maintained a high long-term growth, but at the same time many of the problems in regional development is also in contrast, and the lack of coordination among the regional development has become one problem of China's development. Among them, the government is not only a regional hub for contacts and exchanges, but also one of the main factors affecting regional development, regional coordination in the development process*³⁹. (YU; CHEN, 2014, p. 225)

Foi justamente a incapacidade dos governos locais de oferecer respostas às contradições que tornou evidente a necessidade de se corrigir os rumos, de alterar as exigências e de promover ações governamentais de coordenação do desenvolvimento.

Segundo Yu & Chen (2014), entre as principais manifestações de descoordenação do desenvolvimento regional podemos citar a redundância, duplicação e irracionalidade na distribuição dos investimentos, o egoísmo e a busca unilateral pelo desenvolvimento local, a ausência de serviços públicos pensados numa escala e abrangência regional, a mentalidade de “carona”, onde governos e autoridades locais deixam de investir em determinados serviços, pois já existem em cidades próximas, além do protecionismo local.

Todos esses fatores contribuem para a segmentação do território e do mercado, desestimulando a expansão e diversificação da divisão social do trabalho em nível regional, portanto, travando o processo de desenvolvimento. Daí a importância em se estimular a complementaridade e integração dos investimentos e das políticas promovidas pelos governos locais e provinciais a fim de viabilizar a *formação de uma coerência regional condizente com os objetivos nacionais de desenvolvimento*.

³⁹ “O desenvolvimento regional coordenado não significa que o desenvolvimento deva ser equilibrado, mas a busca de um desenvolvimento regional relativamente equilibrado do estado. Desde a reforma e abertura, a economia da China manteve um alto crescimento de longo prazo, mas, ao mesmo tempo, muitos dos problemas no desenvolvimento regional também estão em contraste, e a falta de coordenação entre o desenvolvimento regional tornou-se um problema do desenvolvimento da China. Entre eles, o governo é não apenas um polo regional de contatos e intercâmbios, mas também um dos principais fatores que afetam o desenvolvimento regional, a coordenação regional no processo de desenvolvimento.”

Essa opção deveria se manifestar, por exemplo, por meio de mecanismos de apoio e de investimentos em infraestruturas nas áreas mais atrasadas, na diversificação da indústria e da economia numa escala regional, aproveitando as vantagens peculiares a cada região e promovendo um movimento de espraio e irradiação do desenvolvimento – das regiões desenvolvidas para as subdesenvolvidas (YU; CHEN, 2014), unificando e integrando os mercados e a divisão social do trabalho.

De forma resumida, o conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado representa uma concepção de planejamento territorial pautada pela orientação em promover e aprofundar a conectividade e a cooperação regional nos aspectos político-institucional, empresarial-administrativo, infraestrutural e produtivo, fazendo com que esse conceito se apresente, no campo particular do planejamento urbano-regional, como expressão do todo que é o planejamento coordenador enquanto elevação da capacidade de intervenção do Estado naquela formação econômico-social, no caso específico, em seu território.

In terms of coordinated regional development, the models mainly comprise: The regional common system model emphasizing policy connectivity, regional common infrastructure model focusing on the connectivity of infrastructure, regional common prosperity model that aims to narrow the income gap, integrated production model with industrial connectivity, regional collaborative innovation community model based on regional innovation system, smart growth management model highlighting ecological civilization, and regional governance model that delegates power to the local governments and facilitates cooperation among regions⁴⁰. (YANG, 2019, p. 4)

⁴⁰ “Em termos de desenvolvimento regional coordenado, os modelos compreendem principalmente: o modelo de sistema regional comum enfatizando a conectividade política, o modelo de infraestrutura regional comum com foco na conectividade da infraestrutura, o modelo regional de prosperidade comum que visa diminuir a diferença de renda, o modelo de produção integrada com conectividade industrial, modelo de comunidade de inovação colaborativa regional baseado em sistema de inovação regional, modelo de gestão de crescimento inteligente que destaca a civilização ecológica e modelo de governança regional que delega poder aos governos locais e facilita a cooperação entre as regiões.”

A evolução desse conceito orientador da política regional chinesa pode ser apreendida em seu conteúdo e em seus detalhes sobretudo a partir de uma análise criteriosa dos planos quinquenais. Embora o conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado apareça explicitamente e de forma definida apenas no XI Plano Quinquenal em 2006, no plano anterior (RONGJI, 2001), lançado em 2001, em vários momentos a ausência de coordenação no desenvolvimento chinês em seus variados aspectos é encarada como um problema a ser solucionado.

Isso fica evidente justamente no tópico acerca das políticas regionais, onde, como um indicativo de embrião do conceito que se afirmaria a partir do plano seguinte, enfatiza-se a necessidade de promover uma *Coordenação do Progresso das Diferentes Áreas*⁴¹ do país, o que basicamente se refere à coordenação do desenvolvimento das regiões Oeste, Central, Leste e Nordeste como parte do processo geral do desenvolvimento nacional. Além disso, o X Plano Quinquenal destaca eixos e prioridades que viriam a amadurecer nos planos posteriores.

Nos próximos cinco anos, devem ser intensificados os esforços para *ajustar os padrões de desenvolvimento econômico entre as diferentes indústrias, entre as diferentes regiões e entre áreas urbanas e rurais*, com ênfase na estrutura industrial. Devemos estabilizar e fortalecer a agricultura como base da economia, acelerar a reforma industrial, reorganização, modernização e otimização, desenvolver vigorosamente a indústria de serviços, acelerar os esforços para basear a economia e a sociedade nacionais na informação e continuar a *reforçar a infraestrutura*. (RONGJI, 2001, p. 5)

Segundo o XI Plano Quinquenal de 2006, o Desenvolvimento Regional Coordenado deve se fundamentar em três tarefas principais: (i) considerar a capacidade dos recursos naturais à disposição; (ii) basear-se na necessidade de promover o desenvolvimento; e (iii) se utilizar das vantagens comparativas regio-

⁴¹ "Promote Coordinated Progress of Different Areas".

nais a fim de fortalecer os “elos fracos”, promovendo o acesso igualitário a serviços públicos básicos.

De modo que sua função primária é, por um lado, *promover a interação entre as regiões Leste, Central e Oeste*, e, por outro, *reduzir as discrepâncias no acesso aos serviços públicos e nas condições de vida*. Isto é, o conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado tem uma dimensão nacional de garantir maior equidade social, maior equidade nos níveis de renda e acesso a serviços públicos entre as diferentes regiões como caminho para a integração do país.

As diretrizes já indicadas em 2001 foram amadurecidas por meio da definição de uma *Estratégia Geral de Desenvolvimento Regional*⁴², onde cada região deve ter funções e objetivos estabelecidos segundo seus respectivos níveis de desenvolvimento e suas características. Assim, ficou definida a necessidade de melhorar o mecanismo de interação regional de modo coordenado, no sentido de *formar uma distribuição (layout) racional do desenvolvimento regional no território nacional*.

Segundo essa estratégia geral, a região Oeste deveria ter seu desenvolvimento impulsionado por meio da aceleração do seu processo de reforma e abertura e através do apoio de investimentos nacionais e da cooperação com as regiões mais avançadas. É citado como parte da política de desenvolvimento do Oeste a transferência de recursos e a criação de fundos de financiamento estável e de longo prazo para seu desenvolvimento, de modo que a médio e longo prazo a região adquira condições de se desenvolver com base sobretudo em sua própria capacidade.

O plano orienta que seu desenvolvimento deve ser puxado pelas principais cidades, servidas de vias de transporte – provavelmente se referindo a Chongqing e Chengdu –, devendo, para isso, ser fortalecida a construção de infraestruturas, como, por exemplo, ferrovias nas áreas de fronteira da região Oeste e linhas inter-regionais. Ou seja, com vistas a conectar a região Oeste com os países vizinhos da Ásia Central e com as outras regiões do próprio país.

⁴² “The Overall Regional Development Strategy”.

Um ponto importante é o reconhecimento da necessidade de alterar a característica de desenvolvimento da região, deixando de se basear em “vantagens de recursos⁴³”, para se voltar às “vantagens industriais⁴⁴”. Isto é, de um desenvolvimento baseado no acesso a matérias-primas, recursos minerais, para um desenvolvimento regional sustentado pelo processo de industrialização, principalmente de indústrias limpas e de alta tecnologia.

Com relação à Região Nordeste, de forte presença de bases industriais antigas, a orientação do plano é incentivar a reestruturação industrial e a reforma das empresas estatais, fomentando o desenvolvimento das políticas de reforma e abertura. Mais uma vez é destacada a importância de fortalecer a infraestrutura, caso da linha ferroviária de conexão com a região Leste⁴⁵, assim como rodovias trans-provinciais, visando acelerar a construção de um sistema de mercado e a integração econômica regional – o que pode ser lido como incentivo à concentração/especialização e expansão/integração da divisão social do trabalho como vetor do desenvolvimento regional.

Quanto à Região Central, a orientação é por promover a industrialização e a urbanização, explorando as vantagens provenientes da ligação com as regiões Leste e Oeste. Ou seja, a região Central, por localizar-se entre ambas, deve aproveitar de sua posição para fomentar um processo de desenvolvimento baseado na industrialização e urbanização que se utilize e promova o processo de integração com as outras regiões do país. Em paralelo, deve construir uma agricultura moderna, aumentando os investimentos na construção de sua infraestrutura, e fortalecendo a construção de bases de carvão em grande escala – já que parte significativa do carvão extraído na China provém dessa região.

Deve ser incentivado o desenvolvimento de indústrias de maquinário e equipamentos para os setores minerais, de automóveis, agrícola, material circulante (*rolling stock*) – voltado à indústria de transportes ferroviários –, de energia e de alta tecnologia, além de software, bioengenharia, entre outros.

⁴³ “Resource advantage”.

⁴⁴ “Industrial advantage”.

⁴⁵ Northeast and East Railway Channel.

Em outras palavras, segundo o plano, a região Central deve se tornar uma fornecedora de meios de produção para as atividades produtivas localizadas em seu interior, mas também para as espalhadas pelas diversas regiões do país. Para isso, deve ser promovido o desenvolvimento da infraestrutura como forma de estimular a circulação das mercadorias produzidas e, conseqüentemente, consolidar um sistema de mercado regional e inter-regional a partir da construção de um “sistema abrangente de tráfego⁴⁶” composto por ferrovias, rodovias, portos fluviais e aeroportos.

Região mais desenvolvida e urbanizada do país, e que foi priorizada pelas políticas de reforma e abertura, a Região Leste deve ser incentivada a assumir e se consolidar no papel de liderança do processo de desenvolvimento nacional. Para isso, deverá aprimorar a capacidade de inovação independente – ou seja, endógena –, otimizando e modernizando a estrutura econômica em direção à mudança do modo de crescimento e segundo o objetivo de *aperfeiçoar o sistema de economia de mercado socialista*.

O plano também destaca que a região Leste deve ajudar as regiões Oeste e Central a se desenvolverem enquanto assume a liderança nos processos de desenvolvimento e de reforma. Além disso, deve melhorar a qualidade e a competitividade de sua indústria, visando as exportações, utilizando-se das funções de suas principais zonas econômicas especiais, casos, principalmente, da Nova Área de Pudong⁴⁷, em Xangai, e da Nova Área Costeira de Tianjin⁴⁸.

Em síntese, a Estratégia Geral de Desenvolvimento Regional visa “melhorar a coordenação regional e os mecanismos de interação⁴⁹” (CONGRESS, 2006, p. 25) que dão contorno às políticas vinculadas ao conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado. De forma mais detalhada, podemos listar do seguinte modo suas principais tarefas e diretrizes:

⁴⁶ “Comprehensive traffic system”.

⁴⁷ Shanghai Pudong New Area.

⁴⁸ Tianjin Coastal New Area.

⁴⁹ “Improve Regional Coordination and Interacting Mechanism”.

- (a) Fomentar mecanismos de mercado;
- (b) Desobstruir restrições decorrentes das divisões administrativas;
- (c) Promover livre fluxo dos fatores de produção entre as regiões;
- (d) Orientar a transferência de atividades industriais;
- (e) Promover a cooperação técnica e de talentos entre as regiões.

Em outras palavras, o Desenvolvimento Regional Coordenado deve manter como tarefa a expansão do mercado enquanto via para elevar as forças produtivas e promover a divisão social do trabalho. Para isso, deve garantir um *rearranjo institucional-administrativo* que permita ao Estado coordenar esse processo de forma mais racional e numa perspectiva regional, ou seja, acompanhando o processo de regionalização e nacionalização da divisão social do trabalho – que, por sua vez, representa um *processo de espraiamento e aprofundamento da divisão social do trabalho*.

Por outro lado, a fim de promover o livre fluxo dos fatores de produção que configuram esse processo, torna-se necessário construir e *desenvolver uma rede de infraestruturas de transporte*. Junto a isso, deverá ser adotado o procedimento de transferência de indústrias e atividades produtivas segundo as necessidades impostas pelo objetivo de coordenar o desenvolvimento. O que demandará a criação de uma coordenação econômica regional através da cooperação dos recursos humanos. De modo que as regiões com maiores níveis de qualificação sejam fornecedoras de pessoal qualificado para auxiliar no desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

Em suma, o Desenvolvimento Regional Coordenado no âmbito da Estratégia Geral de Desenvolvimento Regional pode ser sintetizado na seguinte frase: **“the East drives the West to develop and the East, Central and West region jointly develop”**⁵⁰ (CONGRESS, 2006, p. 25). Isto é, a região Leste mantém sua posição de liderança e de região mais desenvolvida, porém, seu desenvolvimento deve atuar como incentivo ao desenvolvimento

⁵⁰ “O Leste impulsiona o Oeste a se desenvolver e as regiões Leste, Central e Oeste desenvolvem em conjunto.”

do Oeste, de modo que tanto o Leste, o Oeste e a região Central possam se desenvolver juntas, coordenadamente – e ao passo que o desenvolvimento da região Central seja fortalecido pela cooperação entre Leste e Oeste.

Fica claro que a intenção é estimular o desenvolvimento das regiões mais avançadas, no caso o litoral, para que liderem o processo de modernização do país. Movimento dialético de *aprofundamento do desenvolvimento das áreas mais desenvolvidas e espraiamento desse desenvolvimento para as áreas mais atrasadas do país* através da **coordenação e cooperação**.

Isso significa que deverá ser fortalecido um mecanismo de ajuda mútua, onde, segundo o princípio de equalização dos níveis de desenvolvimento, as regiões mais desenvolvidas auxiliem o desenvolvimento das regiões subdesenvolvidas. Em outras palavras, deve-se *planificar a expansão do desenvolvimento*, e, para isso, será de fundamental importância o apoio e a atuação estatal em meio ao processo de formação e de desenvolvimento do mercado.

É, portanto, no movimento de planificação da expansão do desenvolvimento, ou seja, na capacidade de fazer com que as regiões mais desenvolvidas deem suporte ao desenvolvimento das regiões subdesenvolvidas, que deverá ficar mais nítido o processo de **planificação do desenvolvimento regional desigual** a partir da intervenção estatal mais direta. Seja por meio de instituições de planejamento, gestão e administração incorporando as novas tecnologias, do controle político da macroeconomia, de investimentos promovidos pelos bancos públicos de desenvolvimento, ou pela atuação das empresas públicas (CGEE) enquanto base material do processo de desenvolvimento industrial.

Quanto aos planos quinquenais posteriores, estes reafirmam as orientações já presentes no plano de 2006, ainda que com alguns acréscimos pontuais. O XII Plano Quinquenal (CONGRESS, 2011), lançado em 2011, mais uma vez destaca a necessidade de se *promover uma abordagem científica do desenvolvimento* enquanto resposta às exigências históricas do momento, considerando que a China se encontra no seu estágio primário de socialismo, portanto num período em que o *desenvolvimento é o princípio fundamental*.

Para isso, enfatiza-se a necessidade de se *priorizar o planejamento geral*, de modo a promover uma *mudança de caráter qualitativo no processo de desenvolvimento*. Algo só possível enquanto consequência da mudança quantitativa levada a cabo nos anos anteriores – seguindo uma das leis da dialética: a *quantidade se transforma em qualidade* (ENGELS, 2015; TSÉ-TUNG, 1999). Essa é a essência do momento atual do processo de desenvolvimento e modernização chinês. Etapa onde o aspecto principal passa a ser a qualidade e não mais a quantidade.

(...) a dialectical perspective will enable us to understand that the socialist modernization of China is a process of evolution from quantitative change to partial qualitative change, then **from quantitative change to qualitative change**; these stages are correlated, and move together in an upward spiral⁵¹. (HU et al., 2021, p. 33-34, grifo nosso)

O XII Plano Quinquenal também repete o anterior no que se refere às orientações quanto ao desenvolvimento regional e suas características a serem perseguidas. Isso ocorre, por exemplo, quanto à Estratégia Geral do Desenvolvimento Regional, que estabelece as funções e tarefas segundo cada grande região do país – Leste, Oeste, Central e Nordeste – numa dimensão regional-nacional, ou seja, numa dimensão que considera as regiões do país como parte da coerência interna nacional.

Destaca quatro orientações principais que norteiam essa estratégia: (1) aproveitar as vantagens comparativas de cada localidade; (2) promover a racionalização do processo de circulação dos fatores de produção; (3) promover a cooperação e interação do desenvolvimento regional; e (4) reduzir as disparidades regionais.

Para isso, quanto à região Oeste, reforça a importância estratégica de conferir prioridade ao *fortalecimento da construção de infraestruturas*, expandindo a rede ferroviária. Em relação à região

⁵¹ Uma perspectiva dialética nos permitirá compreender que a modernização socialista da China é um processo de evolução da mudança quantitativa para a mudança qualitativa parcial, depois da mudança quantitativa para a mudança qualitativa; esses estágios estão correlacionados e se movem juntos em uma espiral ascendente.

Central, destaque é dado para a integração de hubs de transporte, aproveitando sua localização entre as regiões Leste e Oeste, e o recebimento de atividades industriais a serem transferidas da região Leste e do exterior. Além disso, reforça a necessidade de *promover a aglomeração populacional e industrial*, fortalecendo a conexão entre as cidades vizinhas.

A região Leste deve manter sua posição de liderança do desenvolvimento econômico nacional e do processo de reforma e abertura, fortalecendo sua capacidade competitiva e sua internacionalização. Deve estar, portanto, na vanguarda do país e da transformação de caráter qualitativo do desenvolvimento econômico baseado na inovação. É citada como meta a promoção do **Desenvolvimento Integrado da Região de Jing-Jin-Ji**⁵² – que deve contar com a criação de um círculo econômico na capital Pequim e focar na promoção do desenvolvimento das áreas costeiras da província de Hebei – e das regiões do Delta do rio Yangtsé e do Delta do rio das Pérolas.

O XIII Plano Quinquenal (COMISSION, 2016), lançado em 2016, é o primeiro sob a liderança de Xi Jinping e o primeiro a incluir suas contribuições teóricas e princípios orientadores quanto ao processo de desenvolvimento econômico-social chinês, assim como as decisões tomadas pelo partido no XVIII Congresso Nacional, realizado em 2012.

A partir daí, tanto o Comitê Central do Partido quanto o Conselho de Estado, passaram a considerar mais claramente as estratégias regionais como um núcleo de políticas para construir um país próspero e poderoso, como conteúdo central da construção de uma “Bela China” e de um desenvolvimento de alta qualidade (JIE, 2020).

Nele são citados os *dois objetivos centenários*. O primeiro faz referência ao centenário do PCCh e foi cumprido em 2021, que é o de tornar a China um país moderadamente próspero em todos os aspectos. O segundo objetivo centenário se refere aos 100 anos da República Popular da China, a ser completado em 2049. Espera-se que nessa data a China já esteja consolidada

⁵² Acrônimo chinês para se referir à região composta pelas municipalidades de Pequim, Tianjin e a província de Hebei, que as circunda. No capítulo seguinte será tratado em maiores detalhes.

como um país socialista moderno em todos os aspectos. E, dentro desse objetivo, o ano de 2035 é visto como uma meta parcial, quando as bases para a construção desse país socialista moderno deverão estar firmadas – primeiro estágio da modernização socialista completada (HU et al., 2021).

Quanto à coordenação do desenvolvimento, o plano enfatiza que se deve lidar adequadamente com as relações entre as principais áreas de desenvolvimento, com foco no avanço do desenvolvimento coordenado entre as áreas rurais e urbanas, entre as diferentes regiões e entre o desenvolvimento econômico e social, e avançar no desenvolvimento sincronizado de um novo estilo de industrialização, incorporação de tecnologia da informação, urbanização e modernização agrícola.

Sobre a Estratégia Geral de Desenvolvimento Regional⁵³, as novidades em relação aos planos anteriores se devem basicamente à inclusão da Iniciativa Cinturão e Rota e dos maiores contornos dados à formação gradual do *desenvolvimento coordenado das principais regiões do país*, com destaque para a região de Pequim-Tianjin-Hebei, o cinturão econômico do rio Yangtsé, o Delta do rio Yangtsé e a baía de Guangdong-Hong Kong-Macau (JIE, 2020) enquanto parte do processo geral de integração do território nacional – Norte e Sul, Leste e Oeste.

É dada ênfase na promoção de um padrão de desenvolvimento coordenado entre regiões que garanta o fluxo móvel e ordenado dos fatores de produção, o zoneamento funcional, o acesso equitativo a serviços públicos básicos e a capacidade de preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. O que nos permite identificar duas tarefas basilares do desenvolvimento regional coordenado em especial: (1) a racionalização do processo de produção e circulação e (2) a prosperidade comum em nível regional e territorial.

Por fim, o XIV Plano Quinquenal (AGENCY, 2021), de 2021, é representativo de um momento de inflexão. De quando a China acaba de completar a meta de se tornar uma sociedade moderadamente próspera e inicia uma nova jornada rumo à modernização socialista (JIE, 2020), que deve ser capaz de alterar as

⁵³ Master Strategy for Regional Development.

características do processo de desenvolvimento do país, onde o caráter qualitativo passa a ser preponderante sobre o quantitativo.

Nesse sentido, as tarefas estratégicas propostas pelo XIV Plano Quinquenal (2021-2025) têm na planificação do espaço e do território um importante vetor para a promoção do desenvolvimento econômico-social e de superação dos problemas provenientes do mesmo, expressando-se fundamentalmente na tarefa de realizar a *otimização/racionalização da disposição (layout) econômica regional* através de um salto na capacidade de governar esse processo.

Implementar o objetivo de *otimizar o layout econômico regional e modernizar o sistema de governança* tornou-se uma questão-chave a ser resolvida com urgência. Desde a reforma e abertura, a evolução da governança espacial e do layout regional chinês mostrou características distintivas e fez conquistas notáveis. Ao mesmo tempo, uma série de grandes problemas surgiram no processo de desenvolvimento. (JIE, 2020)

O ordenamento e a planificação territorial enquanto processos de racionalização do desenvolvimento afirmam-se, portanto, como parte de uma *superestrutura de governo econômico-social com caráter e repercussões espaço-territoriais*. Isto é, como uma *ferramenta político-institucional* que tem o propósito de coordenar o desenvolvimento inter-regional, urbano-regional e urbano-rural do território nacional. Capacidade reconhecidamente necessária de se desenvolver na formação social chinesa, segundo o próprio Partido Comunista (PC) e suas lideranças, que desde o XVIII Congresso Nacional do PC, em 2012, vêm atribuindo grande importância à modernização da capacidade de governo de suas instituições e sistemas de gestão (JIE, 2020).

Em outras palavras, como ressaltado por Jie (2020), o XIV Plano Quinquenal tem como conteúdo-chave a construção de um **Sistema de Governança Espacial** como fator principal para realizar o desenvolvimento de alta qualidade e a coordenação do desenvolvimento regional; “representa um ponto de inflexão onde a disparidade regional deve passar da ampliação para a redução, como

parte do objetivo maior de construção de uma condição nacional de prosperidade comum”. O *modelo de governança espacial* proveniente desse sistema deve conter uma estratégia de desenvolvimento espacial, leis, planejamento e um sistema de políticas regionais como conteúdo central. Deve ser capaz de implementar em conjunto a gestão governamental, os mecanismos de mercado e a participação social como vias do desenvolvimento.

Ainda segundo Jie (2020), e no que se refere ao aspecto do poder e controle político do processo de desenvolvimento, o Comitê Central do Partido e os demais comitês nos diferentes níveis devem compreender a estratégia de desenvolvimento espacial, e “a estratégia do Partido deve se tornar a característica institucional mais distintiva do modelo de governança da China.” Isto é, a **política no comando**, exercício de hegemonia do PCCh na formação social chinesa.

“Pequenas leis e grandes planos” devem ser incentivados, a fim de aperfeiçoar o sistema de governança espacial e o ordenamento territorial. Deve-se melhorar o planejamento do desenvolvimento regional e os sistemas nacionais de planejamento territorial e espacial. Para isso, deve-se determinar estratégias, coordenar políticas, gerir, controlar e avaliar segundo as regiões administrativas. “Uma vez aprovado e divulgado, o plano é o mesmo que a lei”, é o critério para orientar e restringir a tomada de decisões e os comportamentos do governo, empresas, sociedade e indivíduos.

Além disso, as metas e o progresso devem ser adotados com base num *sistema unificado de indicadores* (JIE, 2020). No geral, o processo de implantação das *estratégias regionais por parte do governo central* visa contribuir para a criação de uma cultura governamental que atribui um papel destacado ao planejamento, à estratégia e à administração. Ao mesmo tempo que isso indica um aumento do prestígio das instituições de governo e de Estado, ao serem chamadas a assumir maior protagonismo na condução do processo de desenvolvimento, suas fragilidades e imperfeições tornam-se mais evidentes, e por isso urgentes de serem solucionadas (JIE, 2020).

Para isso, o XIV Plano Quinquenal cita a necessidade de implementar e aprofundar: (i) as principais estratégias regionais,

numa dimensão regional-nacional e como parte da estratégia geral – região Leste, Central, Oeste etc.); (ii) as estratégias regionais de desenvolvimento coordenado, numa dimensão urbano-regional, a partir da formação de *city-clusters*, como trataremos adiante; e (iii) as principais estratégias das zonas funcionais, segundo o zoneamento do estudo das Áreas Funcionais Principais, que será objeto de atenção no capítulo seguinte.

Considerando a capacidade de oferta de recursos e meio ambiente, é reforçado que se deve explorar as vantagens comparativas das várias regiões, promover o *fluxo racional*, a *aglomeração eficiente dos vários elementos* e a formação de um novo padrão de desenvolvimento e proteção do espaço e território.

Em outras palavras, a orientação é por adotar medidas estratégicas de *racionalização (otimização) do arranjo (layout) económico regional*, que deve, por sua vez, ser capaz de lidar com as novas situações e exigências de promoção de um salto qualitativo no processo de desenvolvimento. Entre as principais tarefas estão: (i) estabelecer um sistema industrial independente e completo no país; (ii) adaptar-se ao novo modelo de organização económica regional; (iii) incorporar os avanços provenientes da revolução tecnológica; (iv) aproveitar as vantagens comparativas regionais; e (v) promover a transformação para o desenvolvimento de alta qualidade.

O processo de formação do arranjo económico regional deve ser liderado pelo governo através da *alocação racional dos recursos no espaço e território – notadamente em infraestruturas de transporte* – e da reforma da estrutura de oferta, mantendo a eficiência e competitividade industrial, de modo a fazer pleno uso das vantagens do sistema socialista de características chinesas na construção económica (JIE, 2020).

No sistema industrial nacional devem ser formados vários complexos económicos regionais inovadores com divisão do trabalho integrada e relativa independência. Esses complexos devem ter como núcleo os laboratórios nacionais e os centros nacionais de inovação, e como polos os círculos metropolitanos e aglomerados urbanos. Deve-se também estimular a complementaridade económica interprovincial e inter-regional, construindo uma cadeia industrial inovadora de pesquisa básica e

inovação aplicada com o objetivo de alcançar a integração econômica regional (JIE, 2020).

Em paralelo, deve-se formar um sistema de distribuição espacial das forças produtivas com base em zonas estratégicas de desenvolvimento. As zonas costeiras a Leste devem se posicionar como áreas de competição estratégica a fim de competir internacionalmente nas tecnologias de ponta. A região Oeste de fronteira deve se orientar para a abertura estratégica com outros países a fim de expandir o comércio. Enquanto que o interior e as áreas Central e Oeste do país devem se portar como área de segurança estratégica, orientada para salvaguardar a segurança nacional.

A fim de explorar as fontes de ímpeto e os potenciais para o desenvolvimento de alta-qualidade, o foco deverá ser nas áreas com vantagens de desenvolvimento econômico, caso das *cidades e aglomerações urbanas centrais*, especialmente as regiões de Pequim-Tiajin-Hebei, do Delta do rio Yangtsé e do rio das Pérolas. Mantém-se, portanto, o que já havia sido dito em relação à região Leste, que deve melhorar as capacidades de inovação e acelerar a criação de um primeiro escalão para liderar o desenvolvimento nacional de alta qualidade.

Nas regiões Central, Oeste e outras regiões qualificadas, seguindo o mesmo princípio, será dada a *liderança às cidades centrais*, a fim de melhorar as funções das aglomerações urbanas e *acelerar os processos de industrialização e urbanização*. Para isso, são citadas as seguintes tarefas: (1) eliminar as barreiras ao fluxo de recursos; (2) otimizar a configuração das divisões administrativas; (3) melhorar a capacidade geral de carga das cidades centrais e sua otimização; e (4) reforçar seu *papel de irradiação e liderança no desenvolvimento regional*.

Em suma, o Novo Mecanismo de Coordenação Regional, expressão do conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado no XIV Plano Quinquenal, tem como finalidade promover simultaneamente o crescimento constante da economia e a qualidade do desenvolvimento regional. Para isso, deve seguir orientações específicas segundo o nível de desenvolvimento de cada região.

Nas *regiões mais desenvolvidas*, principalmente nas áreas do litoral Leste, deve-se estimular reformas e inovações visando ex-

plorar a vitalidade e o potencial de desenvolvimento. Incentivar o uso intensivo e eficiente dos recursos, promover o crescimento-zero da poluição ambiental, e realizar a *requalificação industrial como núcleo do desenvolvimento de alta qualidade*. Já nas *regiões subdesenvolvidas*, deve-se acelerar a melhoria dos “elos fracos”, como serviços públicos, capacidade de governança e proteção ambiental, conferindo pleno uso às vantagens provenientes do acesso a recursos, e promovendo o desenvolvimento verde e a melhoria do bem-estar das pessoas como parte do desenvolvimento de alta qualidade (JIE, 2020).

Assim, podemos afirmar que, a partir dos planos quinquenais e instituições estatais, o PCCh busca realizar a planificação do desenvolvimento urbano-regional desigual com base na planificação de dois movimentos do processo de acumulação já mencionados no segundo capítulo:

- (1) *O desenvolvimento em profundidade*, concentrando-se nas regiões e cidades mais avançadas e desenvolvidas, liderando as alterações qualitativas no processo de desenvolvimento – sobretudo a partir da criação e incorporação das novas tecnologias no processo de produção, circulação e na governança.
- (2) *O desenvolvimento em extensão*, concentrando-se nas regiões, periferias e cidades, condados e vilas ainda subdesenvolvidas. O que em tese requer maior atuação estatal de planificação. A ideia é espraizar planificada-mente o desenvolvimento qualitativo realizado nos grandes centros em direção à periferia. Aliando assim a expansão quantitativa com um salto qualitativo nas áreas mais atrasadas.

Se o Desenvolvimento Regional Coordenado se concentra sobretudo no segundo caso, ou seja, no processo de espraia-mento do desenvolvimento; o primeiro movimento, correspondente ao processo de aglomeração do desenvolvimento, adquire con-tornos mais bem definidos através da elaboração de um outro conceito presente nos planos quinquenais, e que evolui com o tempo: o conceito de urbanização de novo-tipo ou *Nova Urbani-zação* – como veremos a seguir.

3.3.2 A evolução do conceito de Nova Urbanização como nova orientação

Como parte das transformações no sistema de planificação territorial, no qual se inclui o conceito de desenvolvimento regional coordenado visto acima, insere-se também a sua *dimensão urbana*, representada pelo conceito de Nova Urbanização.

Assim como no âmbito regional, o tema sobre a promoção de uma urbanização de novo tipo na China vem sendo discutido pelo governo ao menos desde os anos 1990. Gradualmente, foram sendo elaboradas teorias a respeito que viriam a se consolidar sobretudo nos anos 2000, quando ganhou maior destaque nos planos quinquenais, tornando-se parte dos principais eixos temáticos: *“at the turn of the century, China’s urbanization faced new challenges. In such circumstances, new urbanization theory and practice has been brought up gradually since 2003⁵⁴.”* (YANG, 2019, p. 1)

Seu processo de afirmação nas políticas de planejamento territorial surge então como um esforço de superação – como uma espécie de contrapeso – dos problemas e determinados aspectos das contradições decorrentes de uma urbanização em ritmo e escala sem precedentes na história humana, acarretando impactos ambientais e sociais significativos.

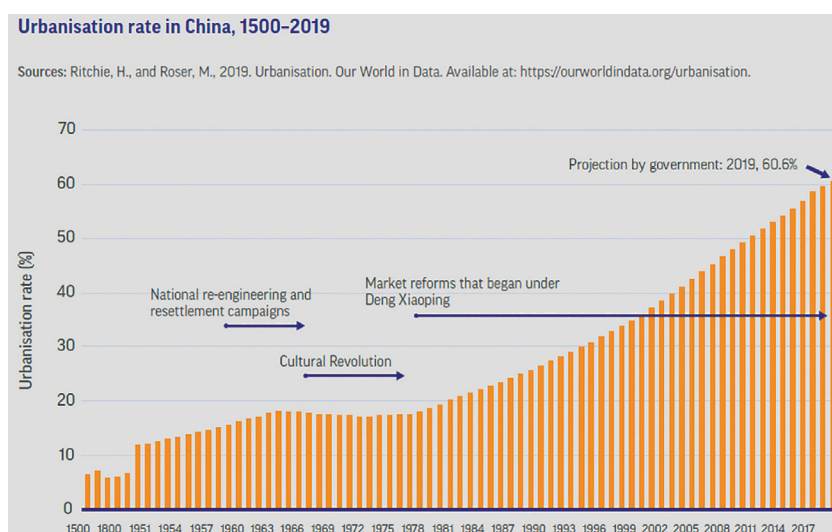
The rate and scale of China’s urbanisation in the past 40 years is unprecedented in world history. Urbanisation has brought tremendous prosperity to China – but it has also created problems, including social inequality, resource depletion and environmental degradation. Environmental and climate change risks caused by unsustainable economic growth are emerging, casting a shadow on long-term growth⁵⁵. (YE et al., 2020, p. 10)

⁵⁴ “Então, na virada do século, a urbanização da China enfrentou novos desafios. Em tais circunstâncias, novas teorias e práticas de urbanização surgiram gradualmente desde 2003.”

⁵⁵ “A taxa e a escala da urbanização da China nos últimos 40 anos não têm precedentes na história mundial. A urbanização trouxe uma tremenda prosperidade para a China – mas também criou problemas, incluindo desigualdade social, esgotamento de recursos e degradação ambiental. Os riscos ambientais e de mudança climática causados pelo crescimento econômico insustentável estão surgindo, lançando uma sombra sobre o crescimento de longo prazo.”

Durante as quatro décadas de políticas de reforma e abertura a população urbana chinesa mais que triplicou em termos relativos – a taxa de urbanização do país saltou de 18% em 1978 para 60% em 2018 (gráfico 2): “the number of cities increased from 193 to 672, and the number of towns increased from 2,176 to 21,297⁵⁶” (YE et al. 2020, p. 22). Só entre 1996 e 2019 cerca de 460 milhões de chineses de áreas rurais migraram para as cidades. A população urbana permanente⁵⁷, que em 1978 era de 170 milhões de pessoas, passou para 831 milhões em 2018 (YE et al., 2020).

Gráfico 2 – Taxa de urbanização da China (1500-2019)



Fonte: YE et al. (2020).

Somam-se a esse quadro as expectativas para os próximos anos e décadas. A previsão é de que em 2030 a taxa de urbanização da China alcance 70% da população total, atingindo a marca de 1 bilhão de pessoas. Nos próximos 15 a 20 anos as cidades deverão receber cerca de 12 milhões de pessoas por ano e até 2050 espera-se que a população urbana seja expandida em até 255 milhões de pessoas (YE et al., 2020).

⁵⁶ “o número de cidades aumentou de 193 para 672, e o número de vilas aumentou de 2.176 para 21.297”.

⁵⁷ Segundo o Sistema de Registro Domiciliar, o Sistema Hukou.

Em que pese o fato desse processo de urbanização, que experimentou seu auge nos anos 1990 e 2000, ser parte de uma dinâmica de desenvolvimento que até aqui conseguiu retirar centenas de milhões de pessoas da pobreza, garantir emprego, elevar a renda⁵⁸ e a produtividade do trabalho, a verdade é que se tornaram cada vez mais nítidos seus sinais de esgotamento.

Um dos principais desafios a serem enfrentados passa por garantir que a capacidade de oferta de infraestruturas urbanas e de transportes, assim como de acesso a serviços públicos e a direitos sociais básicos, acompanhe o ritmo e a intensidade do processo constante de urbanização. Para isso, o problema da chamada “população flutuante⁵⁹” – aquela que reside fora de seu local de registro no Sistema Hukou – e dos novos residentes urbanos deverá ser solucionado.

Between 2012 and 2018, the urbanisation rate of the registered population (the population with urban housing registration, known as hukou) increased from 35.3% to 43.3%. However, a significant number of people have been residing in places other than their housing registration areas, known as the population of residence-registration inconsistency (renhufenli renkou). These include people who move to another city without changing their household registration, known as the “floating population (liudong renkou).” In 2017, 291 million people in China’s cities resided away from the location of their official hukou, including 244 million floating population. (...) This phenomenon has caused a variety of social problems, including lack of access to housing, medical care and education for the children of registered residents. Migrant workers also have less access to safety nets than other urban dwellers, making it difficult for them to integrate into cities and become urban citizens. Their pensions, medical insurance, unemployment insurance and maternity insurance coverage are a small fraction of that of other urban residents. China’s cities are projected to face an influx of an additional 255 million migrant workers by 2050.

⁵⁸ Atualmente a média salarial de algumas cidades chinesas ultrapassou a de alguns países europeus. (YE, et al., 2020).

⁵⁹ “floating population”.

These increases will make it even more difficult for some cities to provide adequate housing, water and sanitation, public health and education. If this challenge is not dealt with, urbanisation in China will no longer act as a means for people to improve their lives and cities will not be the hubs of prosperity that they could be⁶⁰. (YE et al., 2020, p. 22-23)

Esse quadro impõe desafios complexos e de caráter estratégico ao governo no que tange à planificação dos processos simultâneos de urbanização e de desenvolvimento – que se retroalimentam e formam uma totalidade (Gráfico 3).

China has reached a new stage of urbanisation in which it may not be able to rely on old modes. Given the problems it faces now and will face in the future, it is imperative that China transitions towards a higher-quality, more people-oriented and sustainable form of urbanisation.⁶¹. (YE, et al.,2020, p. 12)

⁶⁰ “Entre 2012 e 2018, a taxa de urbanização da população cadastrada (a população com registro de moradia urbana, conhecida como hukou) aumentou de 35,3% para 43,3%. No entanto, um número significativo de pessoas tem residido em locais diferentes das suas áreas de registro de habitação, conhecida como a população de inconsistência de registro de residência (renhufenli renkou). Isso inclui pessoas que se mudam para outra cidade sem alterar o registro de sua residência, conhecida como ‘população flutuante (liudong renkou)’. Em 2017, 291 milhões de pessoas nas cidades da China residiam longe do local de seu hukou oficial, incluindo 244 milhões de população flutuante. (...) Este fenômeno tem causado uma variedade de problemas sociais, incluindo a falta de acesso à moradia, assistência médica e educação para os filhos dos residentes cadastrados. Os trabalhadores migrantes também têm menos acesso a redes de segurança do que outros moradores urbanos, dificultando sua integração nas cidades e a transformação em cidadãos urbanos. Suas pensões, seguro médico, seguro-desemprego e cobertura de seguro-maternidade são uma pequena fração da de outros residentes urbanos. Prevê-se que as cidades da China enfrentem um influxo adicional de 255 milhões de trabalhadores migrantes até 2050. Esses aumentos tornarão ainda mais difícil para algumas cidades fornecer moradia adequada, água e saneamento, saúde pública e educação. Se esse desafio não for enfrentado, a urbanização na China não funcionará mais como um meio para as pessoas melhorarem suas vidas e as cidades não serão os centros de prosperidade que poderiam ser.”

⁶¹ “A China atingiu um novo estágio de urbanização em que pode não ser capaz de contar com modos antigos. Dados os problemas que enfrenta agora e enfrentará no futuro, é imperativo que a China faça a transição para uma forma de urbanização de maior qualidade, mais orientada para as pessoas e sustentável.”

Gráfico 3 – Taxa de Urbanização e Valor Adicionado Industrial da China (1978-2016)



Fonte: YE et al. (2020).

Se até aqui a orientação para progredir em um curto espaço de tempo priorizava a velocidade e o crescimento urbano em detrimento da qualidade – acarretando um aumento significativo dos níveis de poluição, de polarização social, das dificuldades em garantir acesso à educação e moradia de forma minimamente equitativa – (YE et al., 2020), a orientação que emerge com o conceito de *urbanização de novo tipo* induz a um caminho oposto, capaz de atender às demandas sociais que surgem no decorrer do processo de urbanização e desenvolvimento.

Urbanisation 1.0 focused on speed; urbanisation 2.0 must focus on quality and delivering coordinated economic, political, cultural, social and ecological advancement. A new vision should return to the essence of the city, recognising that most people choose cities not only because they are good places to work but also because they are good places to live⁶². (YE et al., 2020, p. 29)

⁶² “A urbanização 1.0 focou na velocidade; a urbanização 2.0 deve se concentrar na qualidade e na entrega de avanços econômicos, políticos, culturais, sociais e ecológicos coordenados. Uma nova visão deve retornar à essência da cidade, reconhecendo que a maioria das pessoas escolhem as cidades não apenas porque são bons lugares para trabalhar, mas também porque são bons lugares para se viver.”

Nesse sentido, o reconhecimento por parte do PCCh em realizar alterações no processo de urbanização e promover a emergência do conceito de Nova Urbanização reflete o reconhecimento da necessidade de se alterar a própria dinâmica de desenvolvimento econômico-social do país – de ênfase na promoção de um desenvolvimento de alta qualidade: “*transition from quantity-centred to quality-centred urbanisation is an incremental process*”⁶³. – (YE et al., 2020, p. 29) e de promover inovações político-institucionais.

*Shifting to more inclusive, sustainable urban development requires new design ideas, policy instruments and planning tools. It requires a new vision for urbanisation that must be supported by institutional and systemic innovation and reforms that will unleash the development potential of urbanisation*⁶⁴. (YE, et al., 2020, p. 12)

Para compreender o caminho de amadurecimento do conceito de Nova Urbanização – os aspectos e categorias que o cercam – como orientação e diretriz geral do processo de urbanização que deve caracterizar a modernização da China pelas próximas décadas, cabe, mais uma vez, realizar um exame criterioso dos últimos planos quinquenais.

Assim como no caso do desenvolvimento regional coordenado, é a partir do XI Plano Quinquenal (CONGRESS, 2006), lançado em 2006, que a questão urbana aparece de forma mais explícita. O capítulo intitulado “Promover o Desenvolvimento Saudável da Urbanização”⁶⁵ é um avanço em relação aos planos anteriores, pois começa a se aprofundar no território. Saindo do nível regional pensado numa perspectiva nacional, a *planificação regional passa a ganhar contornos urbanos*, numa escala intrarregional, ou seja, urbano-regional, considerando questões como hierarquias e redes urbanas, assim como a relação urbano-rural.

⁶³ “A transição da urbanização centrada na quantidade para a urbanização centrada na qualidade é um processo incremental.”

⁶⁴ “A mudança para um desenvolvimento urbano mais inclusivo e sustentável requer novas ideias de design, instrumentos políticos e ferramentas de planejamento. Requer uma nova visão para a urbanização que deve ser apoiada por inovações e reformas institucionais e sistêmicas que liberem o potencial de desenvolvimento da urbanização.”

⁶⁵ “Promote the Sound Development of Urbanization”.

China's 11th Five-Year Plan (2006–10) went a stage further, advocating megaregions as 'the main entity for driving urbanisation' and thus 'the main players' in how urban development should be planned. The critical distinction was that China's spatial planning framework was no longer centred on large individual cities and their urban expansion, but on functionality and the connecting of key cities, national-level megaregions and internationally competitive megaregions in a nationally networked urban system⁶⁶. (HARRISON; GU, 2021, p. 80)

Esse movimento de conferir maior atenção à dimensão regionalizada do processo de urbanização e as implicações que isso acarreta à tarefa de planificar o território é acompanhado e em muito dialoga com questões que vêm sendo trabalhadas por estudiosos da área na última década.

Se Roy (2009, p. 820) já alertava para a necessidade de se “produzir um novo conjunto de conceitos⁶⁷” que dessem conta de apreender as transformações urbanas e regionais, Soja (2015, p. 372), por exemplo, destacava a tendência a uma fusão das dimensões urbana, rural e regional, como parte de um processo denominado de “*regional urbanization*⁶⁸”, que tem como uma de suas principais características a afirmação das regiões urbanas, dos city-cluster, como forças motrizes do próprio processo de desenvolvimento – “*the generative power of cities and regions*⁶⁹” (SOJA, 2015, p. 373) – em extensão e em profundidade:

Within metropolitan areas, for example, regional urbanization is erasing the once fairly easily identifiable boundary between urban and suburban and, as a new literature suggests, between urban and rural, city and countryside. As 'outer cities' take shape through

⁶⁶ “O 11º Plano Quinquenal da China (2006-10) foi além, defendendo as megaregiões como ‘a principal entidade para impulsionar a urbanização’ e, portanto, os ‘principais atores’ em como o desenvolvimento urbano deve ser planejado. A distinção crítica era que a estrutura de planejamento espacial da China não estava mais centrada em grandes cidades individuais e sua expansão urbana, mas na funcionalidade e na conexão de cidades-chave, megaregiões de nível nacional e megaregiões internacionalmente competitivas em um sistema urbano em rede nacional.”

⁶⁷ “to produce a new set of concepts”.

⁶⁸ “urbanização regional”.

⁶⁹ “o poder gerador de cidades e regiões”.

*a complex process of decentralization and recentralization, a new 'inner city' is also emerging, creating new challenges to urban planning and policymaking*⁷⁰. (SOJA, 2015, p. 374)

A China é hoje o lugar no mundo tanto onde o processo material dessa urbanização regionalizada mais se realiza concretamente e evolui, quanto onde as inovações institucionais de planejamento e gestão mais tem avançado a fim de acompanhar e dirigir o movimento real: *“ergo, there is no better starting point for considering megaregional futures than China. For nowhere is the emergence of transmetropolitan polycentric urban regions more self-evident”* (HARRISON; GU, 2021, p. 79)⁷¹.

*Chinese planners expect 200 million new inhabitants in what they officially call extended urban regions, or alternatively chengzhongcun, meaning areas where village and city mix together. Some Chinese scholars use the term periurbanization, but without the negative connotations associated with its use in Europe. Led by China, the entire world is becoming enmeshed in a network of polycentric and expansive cityregions, absorbing and generating a disproportionate share of the world's wealth and innovative capacity*⁷². (SOJA, 2015, p. 377)

⁷⁰ “Dentro das áreas metropolitanas, por exemplo, a urbanização regional está apagando a fronteira outrora facilmente identificável entre urbano e suburbano e, como sugere uma nova literatura, entre urbano e rural, cidade e campo. À medida que as ‘cidades para fora’ tomam forma por meio de um processo complexo de descentralização e recentralização, uma nova ‘cidade para dentro’ também está surgindo, criando novos desafios para o planejamento urbano e a formulação de políticas.”

⁷¹ A respeito desse debate quanto à regionalização dos processos de urbanização no mundo contemporâneo e à formação de regiões urbanas policêntricas, recomenda-se o estudo elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, sob coordenação de Clélio Campolina Diniz (BRASIL, 2008). Este estudo, assim como o planejamento urbano e regional chinês tratado nesta tese, considera a importância dos “objetivos de coesão econômica, social, territorial e política (...) no sentido de [promover] uma maior integração interna, com redução das desigualdades regionais e sociais e uma maior inserção internacional.” (p. 115). Assim como as diretrizes que guiam o conceito de desenvolvimento coordenado no planejamento chinês, identifica o “grande desafio” que é “dar unidade aos seguintes pares (por vezes antitéticos): eficiência e equidade; especialização e diversificação produtivas; crescimento e redistribuição de renda e riqueza etc. Ou seja, construir permanentemente integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial.” (p. 21-22).

⁷² “Os planejadores chineses esperam 200 milhões de novos habitantes no que eles chamam oficialmente de regiões urbanas estendidas, ou alternativamente chengzhongcun, significando áreas onde vilas e cidades se misturam. Alguns

De modo que, dentre os pontos tratados no XI Plano Quinquenal de 2006, um dos mais importantes, que amadurece desde os anos 1980 e evolui nos planos posteriores, é o referente à tarefa de coordenar o desenvolvimento das grandes, médias e pequenas cidades. O que faz parte de um esforço em formar um *Arranjo Espacial de Urbanização Racional*⁷³ que irá se traduzir no conceito de *city-clusters*, ou agrupamentos urbanos, enquanto principal forma de impulsionar o processo de urbanização, rompendo com concepções e diretrizes consideradas superadas de priorização dos grandes centros urbanos.

*How to deal with the development relations among large, medium and small cities and small towns has always been a major theoretical and policy issue during China's urbanization. As a term, city cluster made its first appearance in China's academic literature in the early 1980s. Although city cluster has yet become a widely accepted concept with its own connotation, it is clearly proposed in the Outline of the 11th Five-Year Plan for National Economic and Social Development that "city clusters should be the major form of urbanization", a result from the exploration of the development relations among large, medium and small cities and small towns. This theory and policy advocates that, it is necessary to realize the spatial integration of large cities and their surrounding medium and small cities and small towns; to develop the city clusters featuring high agglomeration efficiency, great radiation effect, optimal urban system and strong complementary functions; to promote the coordinated development of cities and small towns with city clusters as the major form. This helps break away from the set pattern of whether to give priority to the development of large cities or to that of small cities and small towns*⁷⁴. (YANG, 2019, p. 6)

estudiosos chineses usam o termo periurbanização, mas sem as conotações negativas associadas ao seu uso na Europa. Liderado pela China, o mundo inteiro está se envolvendo em uma rede de cidades-regiões policêntricas e expansivas, absorvendo e gerando uma parcela desproporcional da riqueza e da capacidade inovadora do mundo."

⁷³ "Rational Urbanization Spatial Layout."

⁷⁴ "Como lidar com as relações de desenvolvimento entre grandes, médias e pequenas cidades e pequenas cidades sempre foi uma importante questão teórica e política durante a urbanização da China. Como termo, aglomerado de cidades apareceu pela primeira vez na literatura acadêmica da China no início dos anos

São citados como exemplos as regiões de Pequim-Tian-jin-Hebei, do Delta do rio Yangtsé e do Delta do rio das Pérolas, orientadas a exercer papel de liderança e irradiação – leia-se, promover o desenvolvimento em profundidade e em extensão, espraçando, distribuindo, irradiando o desenvolvimento do centro desenvolvido para as regiões do entorno subdesenvolvidas – em seus respectivos agrupamentos urbanos, fortalecendo a divisão do trabalho, a cooperação e as vantagens de complementação das cidades, ao mesmo tempo em que reforça a competitividade.

No que se refere ao aspecto populacional, a orientação é por estabelecer gradualmente o sistema de registro urbano unificado da população, ou seja, reformar o Sistema Hukou até o ponto em que a diferenciação entre os moradores urbanos deixe de existir.

Para isso, o plano identifica tarefas para cada segmento populacional. Com relação aos residentes urbanos, os recém-chegados devem ser classificados em dois grupos: os que trabalham temporariamente nas cidades e os que já possuem trabalho e residência fixa nas cidades. Se no primeiro caso a orientação é por engajá-los na produção industrial e agrícola e garantir seus direitos trabalhistas, no segundo deve-se criar as condições para que gradualmente se transformem em residentes urbanos que gozem dos mesmos direitos dos moradores locais.

Quanto à população rural, é dada ênfase aos que perderam suas terras no processo de expansão urbana. Para esses, as prefeituras devem promover capacitação, oportunidades de emprego e garantia mínima das condições de vida. A população rural migrante deve ser incentivada a se estabelecer nas médias

1980. Embora o aglomerado de cidades tenha se tornado um conceito amplamente aceito com sua própria conotação, é claramente proposto no Esboço do 11º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social Nacional que “os aglomerados de cidades devem ser os principais forma de urbanização”, resultado da exploração das relações de desenvolvimento entre grandes, médias e pequenas cidades e pequenos municípios. Esta teoria e política defende que, é necessário realizar a integração espacial das grandes cidades e suas cidades médias e pequenas e vilas circundantes; desenvolver os aglomerados de cidades com alta eficiência de aglomeração, grande efeito de radiação, sistema urbano ideal e fortes funções complementares; promover o desenvolvimento coordenado de cidades e vilas com agrupamentos de cidades como forma principal. Isso ajuda a romper com o padrão estabelecido de dar prioridade ao desenvolvimento de grandes cidades ou de pequenas cidades e vilas.”

e pequenas cidades e vilas. Já as megalópoles devem ajustar sua estrutura industrial e controlar o crescimento rápido e excessivo da população.

Trata-se da planificação do processo de urbanização, da transição campo-cidade, que tem como uma de suas tarefas reduzir em termos relativos a população rural e as desigualdades entre os níveis de desenvolvimento campo-cidade – o que pode ser identificado como parte da *planificação do desenvolvimento urbano-rural desigual*.

Isto é, deve ser fortalecida uma planificação unificada, em nível urbano-rural e urbano-regional. De modo que as megalópoles, ou regiões metropolitanas, sejam a liderança, exercendo a função de cidades centrais, fomentando várias novas centralidades urbanas em suas áreas de influência, com oferta de emprego, menor utilização do solo, e, portanto, maior capacidade de concentrar e absorver novas atividades e população. Em outras palavras, é parte de um *processo de racionalização do uso e ocupação econômico-social do território urbano* através de sua melhor distribuição e compactação.

O XII Plano Quinquenal (CONGRESS, 2011), de 2011, reafirma questões já tratadas no plano anterior, especialmente no que tange à formação dos *city-clusters* como principal forma de urbanização do país. Nesse sentido, cita a necessidade de se construir agrupamentos urbanos nas regiões Leste, Central e Oeste, e fortalecer a função industrial das cidades de médio e pequeno porte.

O plano também instrui quanto ao processo de transição campo-cidade. Por isso orienta que se promova de forma constante a transformação dos residentes rurais em residentes urbanos, impulsionando a urbanização por meio da transformação da população rural desviante⁷⁵ em população urbana, porém respeitando os agricultores que quiserem se manter em suas terras. As megacidades devem controlar a escala de sua população, as cidades grandes e médias devem fortalecer sua gestão populacional e atrair novos habitantes, enquanto as cidades pequenas e médias e os condados devem encorajar o relaxamento das condições do Sistema Hukou.

⁷⁵ População rural que migra do local onde possui registro domiciliar, geralmente a procura de emprego ou forçado pela expansão urbana.

Como amadurecimento da noção de Arranjo Espacial de Urbanização Racional mencionado no XI Plano Quinquenal, o XII Plano Quinquenal apresenta a elaboração de um *Arranjo Estratégico da Urbanização*⁷⁶, composto por dois eixos horizontais e três eixos verticais (figura 5), fundado no princípio de planificação unificada e racional, de aperfeiçoamento das funções e de “incentivo aos pequenos por meio do desenvolvimento dos grandes”⁷⁷ (CONGRESS, 2011).

Figura 5 – Arranjo Estratégico da Urbanização



Fonte: Congress (2011).

Nesse sentido, o plano destaca que deve-se *respeitar as leis objetivas do desenvolvimento urbano*, que depende da existência das grandes cidades, porém que deve-se agora incluir o foco nas menores, gradualmente formando um agrupamento urbano-regional com efeitos de irradiação e coordenação do desenvolvimento das grandes, médias e pequenas cidades e vilas.

⁷⁶ O “strategic layout of urbanization” é desenvolvido no âmbito do Plano de Áreas Funcionais Principais, que será abordado no capítulo seguinte.

⁷⁷ “pushing forward the small ones by developing the big ones”.

Mais detalhadamente, o plano enfatiza a necessidade de se *programar cientificamente o posicionamento das cidades na aglomeração urbana*: (i) aliviar a pressão dos distritos e bairros centrais das super cidades; (ii) fortalecer as funções industriais das cidades médias e pequenas; (iii) potencializar as funções de serviço público e as funções residenciais das pequenas cidades; (iv) impulsionar a construção unificada de infraestruturas e do desenvolvimento da internet de grandes, médias e pequenas cidades.

Deve-se, portanto, explorar ativamente o potencial de desenvolvimento de cidades médias e pequenas, priorizando as que tenham vantagens regionais e maior capacidade de ofertar recursos. Em outras palavras, o crescimento das grandes cidades deve ser controlado, as cidades médias devem receber atividades econômicas e ofertar emprego, enquanto as pequenas cidades devem se tornar atrativas para receber novos habitantes a partir da melhora dos serviços públicos e da construção de habitação. De modo que muitos que moram nas pequenas cidades trabalhem nas médias, facilitado pelo desenvolvimento das infraestruturas de transporte numa escala urbano-regional.

Em suma, nas super grandes cidades o crescimento populacional deve ser racionalmente controlado, nas grandes e médias cidades o gerenciamento populacional deve ser fortalecido no sentido de absorver a população migrante, e as médias e pequenas cidades as condições de transformação da população devem ser ampliadas de acordo com cada situação. Nesse contexto, os direitos, a proteção e o acesso aos serviços públicos devem ser melhorados para os trabalhadores migrantes, inclusive o acesso à educação de seus filhos e à habitação.

Deve-se, portanto, aderir ao princípio de colocar as pessoas como prioridade ao mesmo tempo que aperfeiçoa os padrões de construção das cidades, novas vilas e novos bairros, evitando a superexpansão das grandes cidades e combatendo as “doenças da cidade”⁷⁸. Como parte disso é citada a necessidade de fortalecer a fiscalização dos mercados de construção, uniformizando as encomendas, além de aprofundar a reforma dos sistemas de investimento e financiamento da construção de cidades, emitin-

⁷⁸ “city disease”.

do títulos de projetos. Por fim, enfatiza-se o fortalecimento de uma gestão integral das cidades e o impulsionamento da construção de cidades digitais, potencializando os níveis de serviço a partir da informatização.

Se a emergência das noções de coordenação do desenvolvimento e de abordagem científica do desenvolvimento – particularmente expressas no conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado –, podem ser atreladas do ponto de vista político ao período de liderança de Hu Jintao no PCCh, o conceito de Nova Urbanização e seu aprofundamento enquanto guia geral das políticas de planificação do desenvolvimento urbano-regional expressam a ascensão e consolidação de Xi Jinping na liderança do partido, tornando-se uma prioridade estratégica de seu governo, a partir de 2012.

Um grande marco para a consolidação do conceito foi o lançamento do *Plano Nacional da Nova Urbanização* por parte do governo central, no início do ano de 2014, ou seja, no intervalo entre o XII e o XIII Plano Quinquenal. Pensado para o período de 2014 a 2020, este plano procurou delinear “a estratégia básica da nova urbanização”⁷⁹ (YE et al., 2020, p. 10) e foi o primeiro plano para urbanização promulgado pelas autoridades centrais do país (CHINA. ORG. CN, 2014).

*In 2012, the 18th CPC National Congress formally decided to embark on the path of new urbanization. In 2014, the State Council issued the National New Urbanization Plan (2014–2020). Chinese scholars in relevant disciplines have conducted extensive and intensive studies on the theories and practices of new urbanization and coordinated regional development by taking aim at the international leading research and at China’s major needs*⁸⁰. (YANG, 2019, p. 1-2)

⁷⁹ “the basic strategy for new urbanisation”.

⁸⁰ “Em 2012, o XVIII Congresso Nacional do PCC decidiu formalmente embarcar no caminho da nova urbanização. Em 2014, o Conselho de Estado emitiu o Plano Nacional de Nova Urbanização (2014-2020) (O Comitê Central do CPC e o Conselho de Estado, 2014). Estudiosos chineses em disciplinas relevantes conduziram estudos extensos e intensivos sobre as teorias e práticas da nova urbanização e do desenvolvimento regional coordenado, visando a pesquisa internacional líder e as principais necessidades da China.”

Seu conteúdo é composto por “uma diretriz principal, quatro tarefas e cinco reformas⁸¹” (CHINA. ORG. CN, 2014). A diretriz faz referência à busca pela qualidade como prioridade, representada por uma “urbanização orientada às pessoas⁸²” como valor essencial, de modo que, através de inovações institucionais, os “agrupamentos urbanos⁸³” se consolidem como a principal forma do processo de urbanização da “modernização de novo tipo da China orientada às pessoas⁸⁴”.

As quatro tarefas são: (i) gradualmente assentar nas cidades a população rural migrante; (ii) otimizar (racionalizar) a urbanização; (iii) aumentar a sustentabilidade das cidades; e (iv) alcançar um desenvolvimento urbano-rural unificado. A fim de aperfeiçoar o sistema institucional para o desenvolvimento da urbanização, as cinco reformas se concentram em: (i) gerir a distribuição populacional; (ii) controlar os recursos fundiários; (iii) assegurar fundos de investimentos; (iv) construir habitações urbanas; e (v) proteger o meio ambiente.

Em síntese, o plano identifica seis focos principais (CHINA. ORG. CN, 2014) que dão forma e conteúdo ao conceito de urbanização de novo tipo: (1) a planificação da transição campo-cidade, ou seja, a planificação do processo de urbanização de forma ordeira e racional; (2) a integração da urbanização, da industrialização, da aplicação das tecnologias da informação e modernização da agricultura como vetores do processo de desenvolvimento; (3) o aprimoramento do *layout* das redes urbanas, através da formação dos *city-clusters* enquanto coordenação e integração do desenvolvimento das grandes, médias e pequenas cidades por meio da intensificação da conectividade e do desenvolvimento das infraestruturas de transporte; (4) a conservação ecológica, devendo promover o desenvolvimento verde, circular e de baixo carbono e construção de cidades verdes e inteligentes; (5) a proteção da cultura e história das cidades; e, por fim, (6) a integração das áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas, no sentido de superar de forma gradual o dualismo estrutural urbano-rural, o

⁸¹ “one main line, four tasks, and five reforms”.

⁸² “people-oriented urbanization”

⁸³ “city-clusters”.

⁸⁴ “China’s new type modernization people-oriented”.

que pode ser interpretado como planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto urbano-rural e regional.

*New urbanization, which is relative to traditional urbanization, is a new model that is people-oriented, comprehensive, coordinated and sustainable. The concept of new urbanization is rich in content. Though different scholars may interpret it from varying angles, they have consensus on the major issues in comparison with traditional urbanization connotation. They argue that new urbanization is different from the past in the following aspects: (i) Centered on quality and efficiency, new urbanization pushed forward in a steady and rapid way will take **quality as the top priority**; (ii) By putting people first, new urbanization highlights social fairness and inclusiveness, speeds up the reform of household registration system, grants urban residency in an orderly manner to rural people who have moved to cities and extends basic public services to fully cover the permanent population of cities and towns; (iii) New urbanization will speed up improvements to institutions and mechanisms for promoting integrated urban and rural development, with a focus on integrating market system, infrastructure, public services and urban and rural planning. It will ensure equal exchange of factors of production between urban and rural areas and balance allocation of public resources between them, and achieve a new type of relations between industry and agriculture and between urban and rural areas in which industry promotes agriculture, urban areas support rural development, agriculture and industry benefit each other, and there is integrated urban and rural development; (iv) New urbanization can help make scientific plans for the scale and layout of urban agglomerations, control the scale of megacities, and make small and medium-sized cities and small towns better able to develop industries, provide public services, create jobs, and attract population, and achieve the coordinated development of large, medium and small cities and small towns; (v) New urbanization can help improve and advance urban growth management, define urban growth boundary, strengthen the control over land use, improve land use intensity, double the efforts to protect the ecological environment, and facilitate the coordination between urban growth and resources and environment so as to follow the path of intensive, green and*

*low-carbon urbanization; (vi) New urbanization combined with information technology will make management more elaborate and smarter*⁸⁵. (YANG, 2019, p. 3)

Primeiro plano quinquenal formulado e lançado sob o governo de Xi Jinping, o XIII Plano Quinquenal (COMISSION, 2016), para o período 2016-2020, é o primeiro a incorporar de forma literal o conceito de Nova Urbanização, reafirmando e consolidando as diretrizes e orientações já presentes no Plano Nacional da Nova Urbanização – com destaque para o processo de formação dos agrupamentos urbanos⁸⁶, a promoção de uma urbanização centrada nas pessoas⁸⁷, assim como as tarefas de construir um novo campo socialista e reduzir a lacuna entre o desenvolvimento urbano e rural, facilitando sua integração.

⁸⁵ “A nova urbanização, relativa à urbanização tradicional, é um novo modelo orientado para as pessoas, abrangente, coordenado e sustentável. O conceito de nova urbanização é rico em conteúdo. Embora diferentes estudiosos possam interpretá-lo de vários ângulos, eles têm um consenso sobre as principais questões em comparação com a conotação de urbanização tradicional. Eles argumentam que a nova urbanização é diferente do passado nos seguintes aspectos: (i) centrada na qualidade e eficiência, a nova urbanização impulsionada de forma constante e rápida terá a qualidade como prioridade máxima; (ii) ao colocar as pessoas em primeiro lugar, a nova urbanização destaca a justiça social e a inclusão, acelera a reforma do sistema de registro de residências, concede residência urbana de maneira ordenada às pessoas rurais que se mudaram para as cidades e estende os serviços públicos básicos para cobrir totalmente as necessidades permanentes população de cidades e vilas; (iii) a nova urbanização acelerará as melhorias nas instituições e mecanismos para promover o desenvolvimento urbano e rural integrado, com foco na integração do sistema de mercado, infraestrutura, serviços públicos e planejamento urbano e rural. Assegurará a troca igualitária de fatores de produção entre as áreas urbanas e rurais e equilibrará a alocação de recursos públicos entre elas, e alcançará um novo tipo de relações entre a indústria e a agricultura e entre as áreas urbanas e rurais em que a indústria promove a agricultura, as áreas urbanas apoiam o desenvolvimento rural, agricultura e indústria se beneficiam, e há desenvolvimento urbano e rural integrado; (iv) a nova urbanização pode ajudar a fazer planos científicos para a escala e o layout das aglomerações urbanas, controlar a escala das megacidades e tornar as pequenas e médias cidades e vilas mais capazes de desenvolver indústrias, fornecer serviços públicos, criar empregos e atrair população e alcançar o desenvolvimento coordenado de grandes, médias e pequenas cidades e vilas; (v) a nova urbanização pode ajudar a melhorar e promover a gestão do crescimento urbano, definir os limites do crescimento urbano, fortalecer o controle sobre o uso da terra, melhorar a intensidade do uso da terra, dobrar os esforços para proteger o meio ambiente ecológico e facilitar a coordenação entre o crescimento urbano e os recursos e meio ambiente para trilhar o caminho da urbanização intensiva, verde e de baixo carbono; (vi) a nova urbanização aliada à tecnologia da informação tornará a gestão mais elaborada e inteligente.”

⁸⁶ “city-clusters”.

⁸⁷ “people-centered urbanization”.

Para isso, o plano cita a necessidade de aprofundamento da reforma no sistema de registro de domicílios – a flexibilização do Sistema Hukou – como parte do esforço em garantir o acesso mais equitativo aos serviços públicos e melhorar os incentivos para concessão de residência urbana a residentes permanentes de áreas rurais, dando impulso para que mais pessoas se estabeleçam nas áreas urbanas.

O Arranjo Estratégico da Urbanização, composto por dois eixos horizontais e três verticais, presente no XII Plano Quinquenal, é citado agora como parte da Distribuição e Arranjo das Áreas Urbanas⁸⁸. Quanto ao desenvolvimento dos agrupamentos urbanos, o plano prioriza um impulso na região Leste, a partir da construção de *city-clusters* de classe mundial⁸⁹ na região de Pequim-Tianjin-Hebei, no delta do rio Yangtze e no delta do rio das Pérolas. Cita também a formação de *city-clusters* nas regiões Central e Oeste, no Nordeste, casos da região das planícies Centrais em torno do curso médio do rio Yangtze, da região de Chengdu-Chongqing e das planícies de Guanzhong, nos vales férteis. Tudo isso como parte da estratégia de criação de polos de crescimento como apoio ao desenvolvimento regional.

Nesse sentido, o plano destaca e diferencia o papel e características das cidades centrais e das pequenas e médias cidades. Quanto ao primeiro grupo, enfatiza que as cidades centrais devem liderar o desenvolvimento das áreas do seu entorno, servindo suas respectivas regiões.

As megacidades e super-cidades devem: (i) se esforçar por se tornar mais internacionalizadas; (ii) aliviar suas áreas centrais de atividades e funções inapropriadas em relação à sua função; (iii) fortalecer a eficiência dos movimentos pendulares e o desenvolvimento integrado com as cidades e vilas vizinhas; e (iv) promover o estabelecimento de uma área metropolitana.

Já as grandes e médias cidades devem acelerar a transformação e atualização industrial, expandir cadeias industriais e de serviços orientadas para o interior, e criar nós de crescimento para impulsionar o desenvolvimento de suas regiões. Em outras

⁸⁸ “Distribution and Layout of Urban Areas”

⁸⁹ “World-class” é um termo recorrente nos documentos oficiais chineses, e se refere a características de ponta, do que há de mais avançado a nível mundial.

palavras, modernização e expansão produtiva e da divisão social do trabalho em direção ao interior e recebimento de atividades transferidas das mega cidades.

Deve-se definir limites de crescimento bem concebidos para as áreas centrais das cidades e promover uma mudança no desenvolvimento urbano, deixando de depender principalmente da expansão para focar na melhoria da qualidade – do extensivo para o intensivo, da quantidade para a qualidade do processo de urbanização.

Quanto ao segundo grupo, deverá ser acelerado o desenvolvimento das pequenas e médias cidades, dentro de um esforço por melhorar a qualidade e aumentar a quantidade. Deverá ser incentivada a distribuição de projetos industriais nessas cidades e condados, melhorada a infraestrutura e o acesso a serviços públicos, integrando o desenvolvimento industrial e urbano.

Ou seja, as mega e supercidades devem ter seu desenvolvimento otimizado, sofrendo um certo esvaziamento relativo de atividades industriais e de logística; as grandes e médias cidades devem receber essas atividades transferidas das mega e supercidades, ao mesmo tempo que aprofunda sua integração com as cidades menores de seu entorno e atualiza sua própria estrutura produtiva; e, por fim, as pequenas e médias cidades devem ter seu crescimento estimulado, melhorando sua qualidade ao mesmo tempo que se integra à estrutura produtiva regional liderada pelas mega e supercidades e cidades grandes e médias.

Sobre a urbanização pautada na qualidade, deverá ser transformada a forma como as cidades se desenvolvem, melhorando a capacidade da governança urbana, redobrando os esforços para prevenir e controlar os males urbanos, melhorando continuamente a qualidade do meio ambiente, os padrões de vida e a competitividade das cidades e trabalhando para criar cidades harmoniosas e agradáveis para se viver.

Para isso, deverá ser criado um Novo Estilo de Cidade⁹⁰, priorizando a construção de cidades verdes, ecologicamente corretas e cidades inteligentes – utilizando-se das tecnologias do Big Data e Internet das Coisas – voltadas para a inovação. Segundo

⁹⁰ “New Style of City”.

o plano, deve ser fortalecido o desenvolvimento, uso e regulação dos espaços urbanos, construindo cidades compactas de alta densidade e orientadas para o transporte público com funções integradas. Quanto à governança urbana, deverão ser desenvolvidas novas formas, reformando a gestão urbana e realizando inovações nos conceitos e métodos de planejamento urbano.

In terms of new urbanization, the models mainly comprise: Smart city model driven by IT application, city-industry integration model driven by industrialization, green and low-carbon city model with a focus on building an ecological civilization, worldwide individualized development model driven by internationalization, compact city model emphasizing the high density, urban-rural integration model that grants urban residency to rural people who have moved to cities, market-oriented urbanization model and the good governance model that attaches importance to urban autonomy and the role of professional managers⁹¹. (YANG, 2019, p. 4)

Além disso, são identificadas três tarefas: (1) avançar na concessão de residência urbana a cerca de 100 milhões de ex-residentes rurais e residentes urbanos permanentes sem registro de domicílio urbano; (2) acelerar a reconstrução de “aldeias” urbanas e áreas urbanas degradadas com uma população combinada de aproximadamente 100 milhões; e (3) orientar o processo de urbanização de cerca de 100 milhões de pessoas nas regiões Central e Oeste à medida que se deslocam para *city-clusters*, cidades pequenas e médias, sedes de condados e cidades-chave próximas aos seus locais de origem.

O XIV Plano Quinquenal, por sua vez, lançado em 2021, identifica três tarefas fundamentais: (1) aderir ao caminho da

⁹¹ “Em termos de nova urbanização, os modelos compreendem principalmente: modelo de cidade inteligente impulsionado por aplicativos de TI, modelo de integração cidade-indústria impulsionado pela industrialização, modelo de cidade verde e de baixo carbono com foco na construção de uma civilização ecológica, modelo de desenvolvimento individualizado mundial impulsionado por internacionalização, modelo de cidade compacta enfatizando a alta densidade, modelo de integração urbano-rural que concede residência urbana a pessoas rurais que se mudaram para as cidades, modelo de urbanização orientado para o mercado e modelo de boa governança que atribui importância à autonomia urbana e ao papel dos gestores profissionais.”

Nova Urbanização de Características Chinesas; (2) avançar na nova estratégia de urbanização centrada no povo; e (3) confiar nas aglomerações urbanas e áreas metropolitanas para promover o desenvolvimento coordenado, interconectado e baseado no desenvolvimento de grandes, médias e pequenas cidades e vilas, com o objetivo de permitir que mais pessoas desfrutem de uma maior qualidade de vida urbana.

Aprofunda-se no nível de detalhamento em relação ao plano anterior, concentrando-se nos seguintes pontos:

(1) Acelerar a urbanização da população migrante rural

Para isso, deve-se: (i) coordenar e promover a reforma do sistema de registro de domicílio; (ii) a cobertura total de serviços públicos urbanos básicos para a população permanente; (iii) melhorar o sistema de políticas de apoio para a urbanização da população migrante rural; e (iv) acelerar a plena integração da população migrante rural nas cidades.

Quanto à reforma do sistema de registro de domicílio, deve-se adotar critérios distintos segundo o porte da cidade e de sua população permanente. No geral, as restrições de registro serão liberalizadas, exceto nas megacidades, onde as políticas deverão ser melhoradas. Nas cidades de população permanente inferior a 3 milhões de pessoas se abolirá todo tipo de restrição. Nas grandes cidades de população permanente entre 3 e 5 milhões de pessoas as restrições serão relaxadas.

(2) Melhorar o Arranjo (*layout*) Espacial da Urbanização

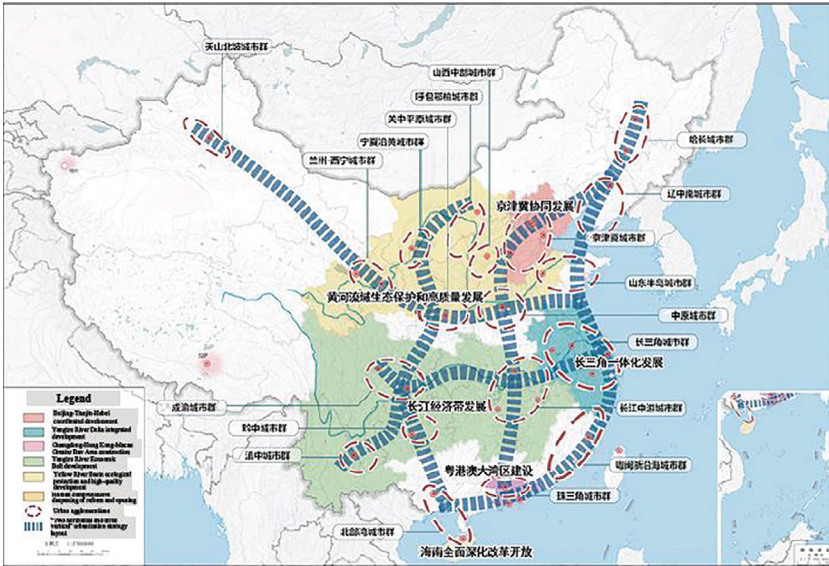
Deve-se desenvolver e expandir os agrupamentos urbanos e regiões metropolitanas, definindo diferentes orientações e prioridades segundo o porte das cidades – se grandes, médias ou pequenas. O objetivo é *formar um padrão espacial de urbanização* (figura 6) que seja denso, dividido, porém coordenado e funcional.

Para isso, como ponto de partida, será promovido o desenvolvimento integrado dos *city-clusters*, baseado no Arranjo (*layout*) Estratégico da Urbanização “2x3”⁹² (ver linha tracejada azul da figura 6). Dentro disso, deverão ser otimizados e modernizados os principais agrupamentos urbanos do país, casos das

⁹² Dois eixos horizontais e três verticais.

regiões de Pequim-Tiajin-Hebei, Delta do rio Yangtsé, Delta do rio das Pérolas, Chengdu-Chongqin e o curso médio do rio Yangtsé; e desenvolvidas e expandidas outras tantas aglomerações urbanas nas áreas costeiras e centrais do país (figura 7).

Figura 6 – Diagrama Esquemático do Padrão Espacial de Urbanização



Fonte: Agency (2021).

Figura 7 – Distribuição Geográfica dos City-Clusters⁹³ na China



Fonte: Yang et al. (2020).

⁹³ O autor se refere como “Megalopolis”.

Segundo o plano, deverão ser estabelecidos e melhorados mecanismos de desenvolvimento integrado e coordenado para os agrupamentos urbanos e mecanismos de repartição de custos e benefícios, promovendo o **arranjo (layout) coordenado das infraestruturas, da divisão industrial do trabalho e da coordenação do trabalho, do compartilhamento dos serviços públicos** e da construção ecológica e governança ambiental. Por outro lado, deve-se otimizar a estrutura espacial interna das aglomerações urbanas, construindo barreiras ecológicas e de segurança e formando redes de agrupamentos urbanos multicêntricos, multiníveis e multinós.

Para isso, como segundo passo destacado, deve-se construir modernas áreas metropolitanas, procurando explorar a forte influência e a capacidade de condução das cidades centrais. A ideia é que num raio de deslocamento de 1 hora deva ser melhorada a coordenação do desenvolvimento, cultivando modernas áreas metropolitanas com alto grau de urbanização. Nesse sentido, será dada **ênfase na construção de uma “espinha dorsal” de transporte ferroviário**, formada por linhas intermunicipais e urbanas (suburbanas), complementadas por estradas e rodovias, a fim de melhorar a conectividade da infraestrutura metropolitana.

Além dos transportes, a coordenação nas áreas metropolitanas deverá ser estimulada no que tange ao compartilhamento dos recursos de saúde e educação, inovação em ciência e tecnologia, construção de plataformas industriais e pesquisas científicas. Do ponto de vista institucional e administrativo, serão estabelecidos *comitês de planejamento unificado*, a fim de alcançar a preparação e implementação unificada do plano, explorando e promovendo a *gestão unificada do território e da população*.

Como desdobramento, outra tarefa destacada é otimizar e aprimorar as funções das áreas urbanas centrais das megacidades. Para isso serão consideradas as necessidades da economia, vida, ecologia e segurança de maneira global, promovendo a transformação dos métodos de desenvolvimento e de construção das megacidades, fortalecendo a prevenção e controle de riscos na governança e o desenvolvimento de alta qualidade e sustentável. Deve-se, de forma ordenada, reduzir funções e ins-

talações, como indústrias manufatureiras em geral, bases logísticas regionais e mercados profissionais localizados nas áreas urbanas centrais, bem como distribuir os superconcentrados serviços públicos, como ensino médico e superior, e reduzir razoavelmente a intensidade de desenvolvimento e a densidade populacional.

Serão aprimoradas a alocação global de recursos, as fontes de inovação, C&T⁹⁴ e as funções líderes da indústria de ponta, formando uma estrutura industrial com o setor de serviços moderno como pilar e as indústrias de manufatura avançadas em uma função de suporte, melhorando o nível geral de competitividade energética e internacional. Para isso, deve-se insistir na integração da indústria e das cidades, melhorar as funções das novas cidades suburbanas e alcançar o desenvolvimento multi-cêntrico e em estilo de *cluster*.

Complementarmente, deverão ser melhoradas as condições de vida (“habitabilidade⁹⁵”) e as funções industriais das cidades de grande e médio porte. Para isso, como numa **planificação do processo de expansão do desenvolvimento [desigual] que se utiliza das “vantagens do atraso”**, deverão ser *exploradas as vantagens provenientes dos custos relativamente mais baixos*, empreendendo a transferência de indústrias e a dispersão de funções das megacidades⁹⁶, consolidando assim as bases para o desenvolvimento da economia real.

Como parte do processo de formação dos agrupamentos urbanos, deverá ser promovida a intensificação do processo de *especialização e integração da divisão socioespacial do trabalho*, conferindo-lhe uma *coerência e abrangência urbano-regional*. Para isso, deverão ser consideradas as características e condições da indústria e do acesso aos recursos⁹⁷ a fim de estabelecer uma distribuição racional da indústria de transformação, promovendo um desenvolvimento industrial baseado no agrupamento em larga escala⁹⁸.

⁹⁴ Ciência e Tecnologia.

⁹⁵ “livability”.

⁹⁶ Opção para o espraiamento do desenvolvimento das áreas centrais já consolidadas e com limitações de crescimento.

⁹⁷ “characteristic resources and industrial foundations”.

⁹⁸ “large-scale clustered development”.

Além disso, deverão ser construídas bases industriais avançadas, centros de comércio e logística, e centros regionais de serviços especializados baseados nas condições locais. Deve-se racionalizar (otimizar) a distribuição (*layout*) e as funções dos equipamentos públicos municipais, apoiar a distribuição (*layout*) dos hospitais terciários e instituições de ensino superior em cidades de grande e médio porte, aumentar a oferta de recursos culturais e esportivos, criar espaços de consumo modernos e sofisticados e melhorar a qualidade de vida urbana.

Por fim, os pequenos municípios e condados⁹⁹ devem também fazer parte desse esforço de urbanização, desempenhando uma função nos agrupamentos urbanos. Nesse sentido, devem ser corrigidas as deficiências, modernizadas e expandidas as instalações de serviços públicos, saneamento e melhoradas as capacidades governamentais. A construção de condados será estimulada nas principais regiões de urbanização do país e nas zonas de produção agrícola e de função ecológica. Para isso, devem ser melhorados os mecanismos de investimento e financiamento da construção dos condados, principalmente em relação ao papel dos fundos governamentais em orientar o capital financeiro e social a elevar seus investimentos.

De forma constante e ordenada, deve-se promover o estabelecimento de cidades em megacondados (*mega-towns*) com populações permanentes de mais de 200 mil habitantes. E, de acordo com as condições de localização, dotação de recursos e nível de desenvolvimento, construir pequenas cidades de acordo com suas condições locais e promover o desenvolvimento padronizado e saudável das vilas¹⁰⁰ especializadas.

(3) Melhorar a qualidade da urbanização de modo geral

O XIV Plano Quinquenal também enfatiza que deve-se (i) acelerar a transformação dos métodos do desenvolvimento urbano; (ii) coordenar o planejamento urbano e a gestão; (iii) implementar iniciativas de renovação urbana; e (iv) promover a otimização e a qualidade da estrutura espacial urbana.

⁹⁹ "county seats".

¹⁰⁰ "towns".

Quanto à transformação dos métodos, deve-se determinar a escala e a estrutura espacial das cidades, considerando suas capacidades ambientais e de recursos e promover um arranjo geral entre a construção urbana, o desenvolvimento industrial, a conservação ecológica, as infraestruturas e os serviços públicos.

Assim, deve-se promover um **modelo de desenvolvimento urbano intensivo e compacto** caracterizado por **funções combinadas**¹⁰¹, de desenvolvimento tridimensional, e **orientado ao transporte público**. Além disso, deve-se coordenar a utilização dos espaços acima do solo e no subsolo, promover espaços públicos abertos e verdes e promover o sistema de blocos e quarteirões para as novas residências.

Deve-se também promover a gestão e controle do desenho e estilo urbano, baseado em políticas de construção sustentáveis, econômicas, verdes e belas, fortalecendo a gestão e controle das edificações recém-construídas, e renovando as áreas e edificações antigas.

Outro ponto destacado é a construção de *cidades de um novo tipo*¹⁰². Nesse sentido, deve se adequar aos novos conceitos e tendências do desenvolvimento urbano, realizar demonstrações piloto de modernização urbana e construir cidades *habitáveis, inovadoras, inteligentes, verdes, humanísticas e resilientes*¹⁰³. Deve-se *planejar cientificamente* o layout de anéis verdes urbanos, corredores verdes, cunhas verdes e vias verdes, promovendo projetos de restauração ecológica e melhoria funcional.

Ao priorizar o desenvolvimento do transporte público urbano, se construirá uma rede de movimento lento¹⁰⁴, como ciclovias e trilhas para pedestres, desenvolver construções inteligentes, promover materiais de construção verdes, edifícios pré-fabricados e residências de estrutura de aço, além de construir cidades de baixo carbono. Em relação ao financiamento dessa nova urbanização, devem ser expandidos os canais dos fundos de construção urbana, e estabelecidos mecanismos financeiros.

¹⁰¹ "intensive and compact development model featuring combined functions".

¹⁰² "new-type cities".

¹⁰³ A Nova Área de Xiong'an deve se tornar expressão máxima dessas cidades de novo tipo, como será visto no capítulo seguinte.

¹⁰⁴ "slow-moving network".

Quanto à *governança urbana*, a liderança do Partido deve ser fortalecida, junto de suas instâncias de base, assim como a ciência e a tecnologia, melhorando o nível de governança urbana científica, precisa e inteligente, e promovendo a *governança social urbana*. Para isso, se usará a tecnologia digital para promover a inovação de técnicas, modelos e conceitos de gestão urbana e atender às necessidades das massas de forma precisa e eficiente.

Sendo assim, as políticas de coordenação do desenvolvimento urbano-regional, além de obedecerem a objetivos estratégicos por parte do Estado nacional, se inserem num contexto maior que envolve a decisão do PCCh, desde o XI Plano Quinquenal (2006-2010), de promover a formação dos agrupamentos urbanos como característica fundamental e principal vetor da urbanização e do desenvolvimento regional coordenado em território nacional.

The National Five-Year Plan Outlines of “Eleventh Five-Year”, “Twelfth Five-Year” and “Thirteenth Five-Year” regard MPs¹⁰⁵ as the main body of space for promoting new urbanization for 15 consecutive years. Moreover, the nation is gradually building its MPs as shown in ‘Opinions of the Central Committee of the Communist Party of China on Establishing a More Effective New Mechanism for Coordinated Regional Development’ which indicates a new model of regional development driven by the construction of MPs in China. The aim is to promote the economic growth through clustering effect. MPs expect to promote the development of the connections among cities which facilitate trade and resource exchange within the MP. The clear division of labor in different cities promotes industrial development¹⁰⁶. (YANG et al., 2020, p. 23)

¹⁰⁵ Abreviação de “Megalopolis”, termo utilizado pelo autor para se referir aos agrupamentos urbanos, ou city-clusters.

¹⁰⁶ “As linhas gerais do XI Plano Quinquenal Nacional, do XII e XIII Plano Quinquenal, consideram as Megalópoles como o principal espaço de promoção da nova urbanização durante 15 anos consecutivos. Além disso, a nação está gradualmente construindo seus MPs, conforme mostrado em ‘Opiniões do Comitê Central do Partido Comunista da China sobre o estabelecimento de um novo mecanismo mais eficaz para o desenvolvimento regional coordenado’, que indica um novo modelo de desenvolvimento regional impulsionado pela construção de MPs na China. O objetivo é promover o crescimento econômico por meio do efeito clustering. Os MPs esperam promover o desenvolvimento de conexões entre as cidades que facilitem o comércio e a troca de recursos dentro do MP. A clara divisão do trabalho em

Característica essa que, numa perspectiva histórica, contrasta com o processo de urbanização e aglomeração urbana experimentado pelos países capitalistas centrais que lideraram a revolução industrial, ou mesmo por países da periferia de industrialização tardia, onde a metropolização ocorreu de maneira quase que espontânea, pela própria dinâmica do capitalismo, e com a ausência de políticas ambiciosas de planificação do território como o que vem sendo verificado na China.

The planning of Megalopolis and the associated incentive policies are supported by national strategical planning blueprints. In contrast, the urban agglomeration in other countries usually formed naturally due to geographical proximity and frequent interaction among cities without ambitious policy. Hence, Megalopolis in China has a characteristic of governmental policy-led compared with those in other countries that formed spontaneously¹⁰⁷. (YANG et al., 2020, p. 20-21)

Percorrido esse caminho de imersão nas diretrizes e principais conceitos formulados pelo PCCh através dos planos quinquenais quanto ao planejamento do desenvolvimento urbano-regional, cabe agora tratar de seus aspectos mais palpáveis e concretos. Momento quando são elaborados estudos e planos mais específicos, junto da seleção e execução de grandes projetos como vetores e realizadores da planificação territorial.

diferentes cidades promove o desenvolvimento industrial.”

¹⁰⁷ “O planejamento das Megalópoles e as políticas de incentivo associadas são apoiados por planos de planejamento estratégico nacional. Em contraste, a aglomeração urbana em outros países geralmente se formava naturalmente devido à proximidade geográfica e à interação frequente entre cidades sem uma política ambiciosa. Consequentemente, as Megalópoles na China tem uma característica de liderança governamental em comparação com aqueles em outros países que se formaram espontaneamente.”

Elevação da capacidade de planejamento urbano-regional orientado por grandes projetos

4.1 Estudos e planos como base para a intervenção no território

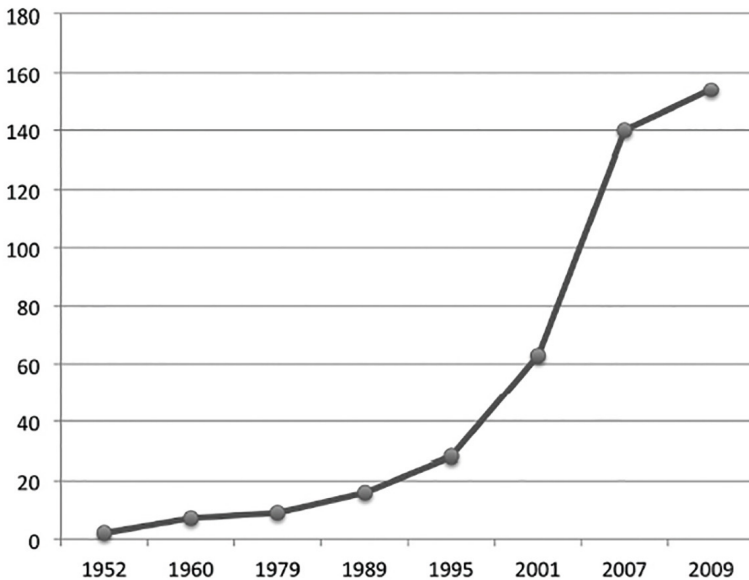
Para dar sustentação a essa nova orientação da política urbano-regional, a abordagem científica destacada pelo governo nos planos quinquenais foi utilizada. Seja por meio de estudos e planos, seja através da execução de grandes projetos como extensão e afirmação da própria planificação.

Do ponto de vista do processo de formação do corpo técnico responsável pelo planejamento e execução de projetos, dois dados são bastante representativos. Desde o início do período de reforma e abertura, a China experimentou uma forte expansão da profissão de planejadores¹⁰⁸ – saltou de cerca de 3 mil no final dos anos 1970 para algo em torno de 100 mil em 2011. Além disso, os programas de graduação voltados à área do planejamento territorial, como Geografia, Arquitetura e Planejamento Urbano, tiveram um crescimento exponencial nos anos 1990, e sobretudo nos 2000, saltando de menos de 20 em 1989 para quase 160 em 2009 (WU, 2015) (ver gráfico 4).

Do ponto de vista institucional, incentivados pelo governo central e a fim de dar sustentação às formulações expressas nos planos quinquenais quanto às políticas regionais e de intervenção no território, foram elaborados planos complementares e temáticos, no sentido de expandir o nível de conhecimento e diagnóstico da rede urbano-regional chinesa.

¹⁰⁸ “planners”.

Gráfico 4 – Crescimento dos Programas de Graduação vinculados ao Planejamento Urbano



Fonte: China Society for Urban Studies (WU, 2015).

Em meados dos anos 2000, acompanhando o processo de consolidação do conceito de coordenação do desenvolvimento e tendo sido precedido pelos planos provinciais citados no capítulo anterior, foi lançado o *Plano Nacional do Sistema Urbano*. Esse plano foi parte de uma atuação conjunta entre Estado e Academia, especificamente entre o Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano-Rural (MHDUR) e a Academia Chinesa de Planejamento e Design Urbano. Tendo mais o caráter de estudo que de estatuto, este plano foi publicado em formato de livro em 2010 e abrangeu o período de 2005 a 2020 (WU, 2015).

Como principais contribuições, esse plano identificou as maiores cidades e agrupamentos urbanos do país e as áreas potenciais de desenvolvimento, incorporando estratégias específicas segundo as regiões e destacando a necessidade de *construção de uma infraestrutura capaz de aumentar a conectividade inter-regional*, tendo como orientação a redução das desigualdades regionais.

*It then formulates different urbanization strategies, for example, to reduce over-concentration in the coastal area. An infrastructure framework is proposed to support the overall pattern of urban development. The plan also gives consideration to natural resources and ecological conditions, and sets guidelines on spatial development at the provincial level. The guidelines stress the role of core city-regions (or so-called urban clusters, chengshiqun). (...) The plan also considers coordination in trans-border areas and **inter-regional infrastructure**. The National Urban System Plan strives to achieve balanced development and to reduce inter-region competition. (...) the urban system plan has become more strategic, which is different from previous urban plans that focused on construction and development¹⁰⁹. (WU, 2015, p. 122)*

Em suma, o plano expressou a preocupação do governo central em implementar uma política de desenvolvimento regional que se utilizasse de uma abordagem científica e de elevação da escala de coordenação, do local para o regional, conciliando as necessidades econômicas com as sociais, inaugurando a *tendência de centralização do plano de desenvolvimento urbano a nível nacional* (WU, 2015).

It could be said that the initiative under MOHURD correctly sensed the turn from the 'growth first' mentality to a 'scientific approach' to a 'harmonious society' under the new generation leadership of Hu-Wen, and strove to up-scale both in terms of geographical scale (from individual cities to a system of cities) and functionality (from urban expansion to regional distribution)¹¹⁰. (WU, 2015, p. 123)

¹⁰⁹ "Em seguida, formula diferentes estratégias de urbanização, por exemplo, para reduzir a superconcentração na área costeira. Uma estrutura de infraestrutura é proposta para apoiar o padrão geral de desenvolvimento urbano. O plano também leva em consideração os recursos naturais e as condições ecológicas e estabelece diretrizes para o desenvolvimento espacial no nível provincial. As diretrizes enfatizam o papel das principais cidades-regiões (ou os chamados aglomerados urbanos, chengshiqun). (...) O plano considera também a coordenação em áreas transfronteiriças e infra-estruturas inter-regionais. O Plano Nacional do Sistema Urbano visa alcançar um desenvolvimento equilibrado e reduzir a competição inter-regional. (...) o plano do sistema urbano tornou-se mais estratégico, diferente dos planos urbanísticos anteriores que focavam a construção e o desenvolvimento."

¹¹⁰ Pode-se dizer que a iniciativa sob o MHDUR percebeu corretamente a mudança da mentalidade de 'crescimento primeiro' para uma 'abordagem científica' para

A distribuição dos agrupamentos urbanos no Plano Nacional do Sistema Urbano identificou a existência de quatro Mega-Regiões principais¹¹¹: (1) a região metropolitana de Pequim-Tianjin-Hebei; (2) a região metropolitana do Delta do Rio Yangtsé, que tem a cidade de Xangai como núcleo; (3) a região metropolitana do Delta do Rio das Pérolas, conurbação composta, principalmente, pelas cidades de Cantão, Macau, Shenzhen e Hong Kong; e (4) a região metropolitana que tem a cidade de Chongqing como núcleo (figura 8).

Uma série de outras Mega-Regiões¹¹² foram identificadas entre essas quatro principais, distribuídas pela Região Central, assim como pelas regiões Oeste e Nordeste. Como parte do esforço pela intensificação da conectividade entre as diversas regiões e principais aglomerações urbanas do país através de infraestruturas de transporte, as conexões a serem fomentadas foram discriminadas em “conexões principais” e “outras conexões”¹¹³.

Como destaca Wu (2015), outra iniciativa por parte do governo central no âmbito do planejamento territorial foi o Plano Nacional das Áreas Funcionais Principais¹¹⁴, lançado em 2010 pelo Conselho de Estado. Conduzido pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR) e elaborado pelo Instituto de Pesquisa Geográfica da Academia Chinesa de Ciências, este plano também fez parte de uma parceria entre Estado e academia, porém, ao contrário do anterior, adquiriu maior funcionalidade como instrumento de gestão e ordenamento territorial.

In 2006, the State Council empowered the NDRC to prepare the National Main Functional Area Plan (zhuti gongnengqu guihua). Published in 2010, this plan gained traction because unlike the MOHURD, the NDRC has the authority over economic development and resource allocation to start putting theory into practice. Once more megaregions were the fundamental basis

uma ‘sociedade harmoniosa’ sob a liderança da nova geração de Hu-Wen, e se esforçou para aumentar a escala tanto em termos de escala geográfica (de cidades individuais a um sistema de cidades) quanto de funcionalidade (da expansão urbana à distribuição regional).

¹¹¹ “Main Mega-Regions”.

¹¹² “Mega-Regions”.

¹¹³ “Main connection” e “other connections”.

¹¹⁴ “The main functional area plan”.

*for the spatial structure, but in stark contrast to the hierarchy of megaregions created by the MOHURD, the NDRC vision is of a far more horizontal and spatially balanced urban system*¹¹⁵. (HARRISON; GU, 2021, p. 83)

Yafei et al. (2020) fazem uma análise quanto à importância do zoneamento das áreas funcionais principais para a otimização/racionalização da evolução da estrutura espacial chinesa. Segundo eles, o Plano de Áreas Funcionais Principais pode ser compreendido como um “mapa prospectivo” pioneiro e um plano geral para a “grande estratégia de desenvolvimento econômico e de proteção ambiental da China”. De modo que seu processo de amadurecimento está intimamente vinculado à noção de desenvolvimento de alta qualidade que se consolida sob o governo de Xi Jinping.

Nesse sentido, o lançamento do Plano reflete um momento de afirmação do papel político-institucional do governo central nas grandes decisões de racionalização e ordenamento do desenvolvimento econômico e territorial do país – sendo a CNDR uma das principais instituições de coordenação a se consolidar nesse processo.

(...) after the frenetic growth of the early 2000s, the central government increasingly felt that there was a need to place a nationwide spatial order upon economic growth. Furthermore, after the new generation leadership of Hu Jintao and Wen Jiabao took office, a slogan of ‘scientific approach to development’ was created to make a change from the growth-first approach under Deng Xiaoping. The new approach required a stronger role from the central government (under the State Council) and subsequently, NDRC became a major government body

¹¹⁵ “Em 2006, o Conselho de Estado autorizou a CNDR a preparar o Plano Nacional da Área Funcional Principal (*zhuti gognengqu guihua*). Publicado em 2010, esse plano ganhou força porque, ao contrário do MHDUR, a CNDR tem autoridade sobre o desenvolvimento econômico e a alocação de recursos para começar a colocar a teoria em prática. Mais uma vez, as megaregiões foram a base fundamental para a estrutura espacial, mas, em total contraste com a hierarquia de megaregiões criada pelo MHDUR, a visão do NDRC é de um sistema urbano muito mais horizontal e espacialmente equilibrado.”

in economic intervention. In 2006, the State Council officially required NDRC to prepare the National Main Functional Area Plan. In 2010, the plan was completed and released¹¹⁶. (WU, 2015, p. 124)

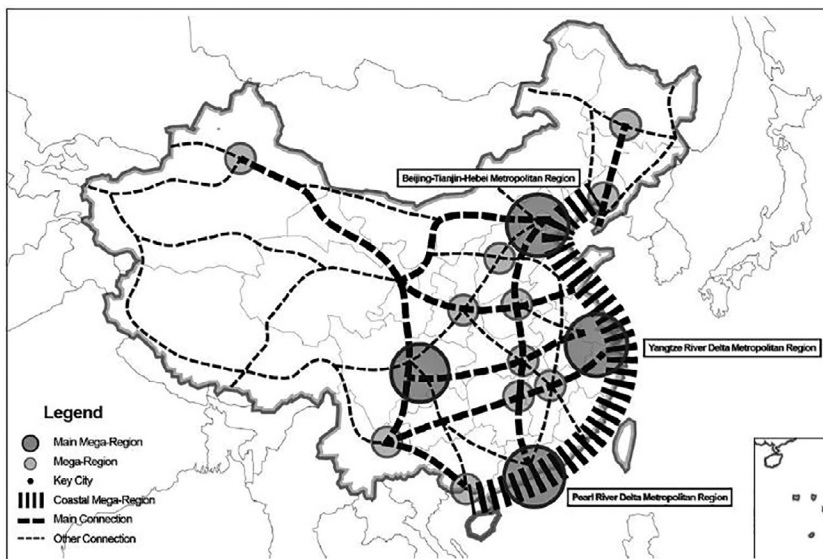
Baseando-se nas respectivas jurisdições – províncias, municípios e condados – como unidade espacial, o Plano discriminou o território nacional em quatro tipos de áreas funcionais principais: áreas de Desenvolvimento Prioritário, de Desenvolvimento Otimizado, Desenvolvimento Constrangido e de Desenvolvimento Proibido. Para cada uma das áreas, segundo sua tipologia de desenvolvimento, políticas específicas deveriam ser estabelecidas.

For each category, there is a specific set of policies. For the ‘prioritized development area,’ the policy encourages the acceleration of industrialization and urban development, often through development of new industrial sectors and growth poles. In a sense, this applies to ‘industrializing’ areas. For the ‘optimized development area,’ the policy aims to transform the current mode of resource-intensive development and promotes the upgrading of industrial structures. This means that the category mainly applies to more industrialized areas. For the ‘constrained development area,’ the scale and pace of development is regulated according to ecological capacity, and for the ‘forbidden area,’ development is not permitted¹¹⁷. (WU, 2015, p. 125-126)

¹¹⁶ “(...) após o crescimento frenético do início dos anos 2000, o governo central sentiu cada vez mais a necessidade de impor uma ordem espacial nacional ao crescimento econômico. Além disso, depois que a liderança da nova geração de Hu Jintao e Wen Jiabao assumiu o cargo, um slogan de “abordagem científica para o desenvolvimento” foi criado para mudar a abordagem de crescimento em primeiro lugar sob Deng Xiaoping. A nova abordagem exigiu um papel mais forte do governo central (sob o Conselho de Estado) e, posteriormente, a CNDR tornou-se um órgão governamental importante na intervenção econômica. Em 2006, o Conselho de Estado exigiu oficialmente que a CNDR preparasse o Plano Nacional da Área Funcional Principal. Em 2010, o plano foi concluído e lançado.”

¹¹⁷ “Para cada categoria, há um conjunto específico de políticas. Para a “área de desenvolvimento prioritário”, a política incentiva a aceleração da industrialização e do desenvolvimento urbano, muitas vezes por meio do desenvolvimento de novos setores industriais e polos de crescimento. Em certo sentido, isso se aplica a áreas de “industrialização”. Para a ‘área de desenvolvimento otimizado’,

Figura 8 – Distribuição das Mega-Regiões do Plano Nacional de Sistema Urbano (2005-2020)



Fonte: MHDUR (WU, 2015).

Os critérios para classificação procuraram seguir a abordagem científica preconizada pelo governo, utilizando-se da ciência geográfica e da análise fatorial segundo um sistema de índices, fatores e variáveis tais como a disponibilidade de terras, recursos hídricos e vulnerabilidade ecológica: *“the national plan seems to be prepared entirely under a ‘scientific rationale.’ The categorization of these policy areas is a result of a scientific procedure similar to factorial analysis¹¹⁸”* (WU, 2015, p. 126).

Em suma, “o propósito do Plano de Área Funcional Principal é identificar as respectivas ‘funções principais’ da jurisdição e formular diferentes objetivos a serem atingidos ao invés de per-

a política visa transformar o atual modo de desenvolvimento intensivo em recursos e promover a modernização das estruturas industriais. Isso significa que a categoria se aplica principalmente a áreas mais industrializadas. Para a “área de desenvolvimento restrito”, a escala e o ritmo de desenvolvimento são regulados de acordo com a capacidade ecológica, e para a “área proibida”, o desenvolvimento não é permitido.”

¹¹⁸ “o plano nacional parece ser elaborado inteiramente sob uma ‘razão científica’. A categorização dessas áreas políticas é resultado de um procedimento científico semelhante à análise fatorial.”

seguir o crescimento do PIB a todo custo¹¹⁹” (WU, 2015, p. 127), tornando-se uma referência para a elaboração de políticas de coordenação e redução da polarização social, regional e impactos ambientais.

(...) as áreas funcionais principais não apenas se tornam a base para a formação do padrão geral de desenvolvimento e proteção do espaço terrestre nacional, mas também fornecem direções estratégicas e garantias institucionais básicas para melhorar o sistema de governança regional. (YAFEI et al., 2020)

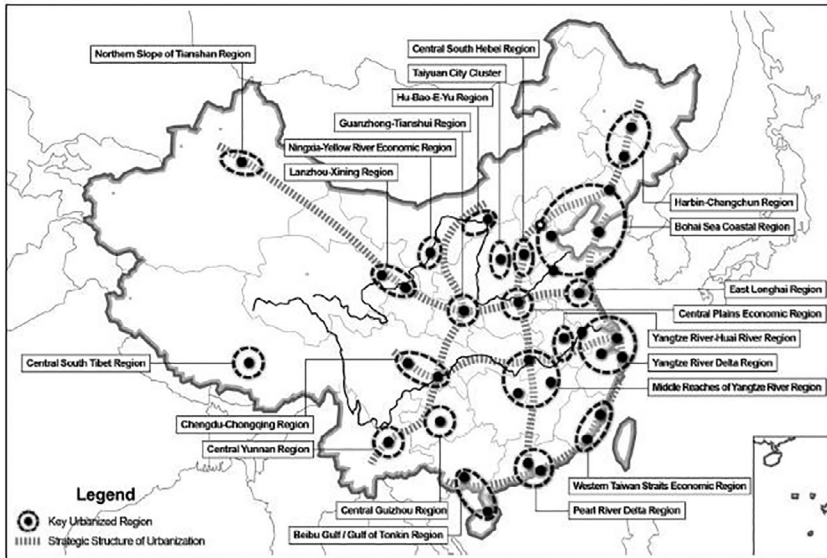
Assim como no caso do Plano Nacional do Sistema Urbano, o Plano Nacional das Áreas Funcionais Principais concentrou atenção nas principais metrópoles do país, pensadas em sua articulação regional e inter-regional, identificando os eixos estruturantes da infraestrutura a ser construída no esforço de consolidar a *estratégia de urbanização* no território nacional tratada no capítulo anterior (figura 9).

O ‘Plano Nacional de Áreas Funcionais Principais’ propõe um padrão estratégico de urbanização com ‘dois eixos horizontais e três verticais’ como corpo principal, isto é, uma estrutura de eixos de pontos com *clusters* de cidades, cidades-nó e outras áreas urbanizadas como núcleo. (YAFEI, et al., 2020)

Além disso, com base nos critérios adotados para a classificação dos quatro tipos de áreas funcionais principais, o território do país foi dividido segundo o grau de susceptibilidade ao desenvolvimento, como se pode ver na figura 10.

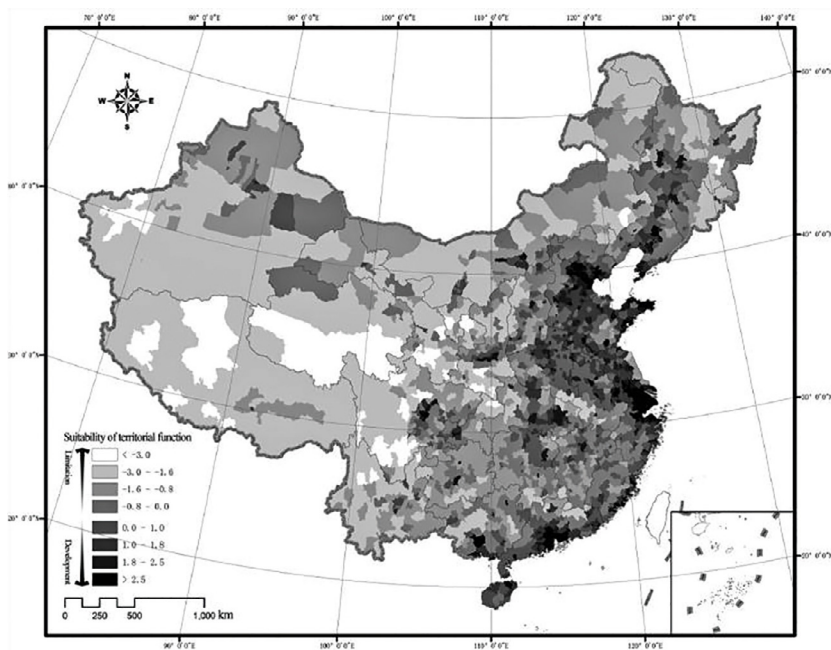
¹¹⁹ “the intention of the main functional area plan is to identify the respective ‘main functions’ of the jurisdiction and formulate different goals to match their main functions rather than pursuing GDP growth at all costs.”

Figura 9 – Principais Áreas Urbanas do Plano Nacional das Áreas Funcionais Principais



Fonte: Wu (2015).

Figura 10 – Indexador da Susceptibilidade de Desenvolvimento



Fonte: Wu, 2015.

O Plano das Áreas Funcionais Principais se afirma no sistema de planificação chinês a partir do XI Plano Quinquenal (2006-2010) (CONGRESS, 2006), primeiro a incluí-lo em seu conteúdo, apresentando suas características, diretrizes e objetivos. Segundo ele, deveriam ser considerados como critérios para a classificação das áreas funcionais, notadamente:

- (a) a capacidade de oferta de recursos ambientais;
- (b) a densidade do desenvolvimento existente;
- (c) o potencial de desenvolvimento;
- (d) a distribuição populacional nacional;
- (e) a distribuição geográfica dos setores e atividades econômicas;
- (f) a utilização do território (uso do solo);
- (g) e os padrões de urbanização.

Com base nesses critérios se deveriam classificar as jurisdições segundo os quatro tipos de áreas funcionais já mencionados. O plano quinquenal é mais preciso ao descrevê-los:

(1) Área de desenvolvimento ótimo

Zonas onde a densidade (concentração/aglomeração) do desenvolvimento do solo já atingiu patamares elevados e os recursos naturais começam a declinar em sua oferta. Nestas áreas se faz necessário *mudar o modo de realizar o rápido crescimento econômico* baseado na ocupação extensiva da terra, consumo considerável de recursos e emissão excessiva de poluentes. Nessas áreas deve-se *colocar o aumento da qualidade e os benefícios do crescimento em primeiro lugar*, juntamente com a tarefa de se manter e participar da divisão global do trabalho de forma competitiva. Em suma, além de criar as características e elementos essenciais das transformações de ordem qualitativa no processo de desenvolvimento nacional, deve continuar a ser, por um lado, uma zona líder que impulsiona o desenvolvimento econômico e social do país e, por outro, a principal zona para a China se relacionar economicamente com o mundo.

(2) Área de desenvolvimento-chave

Zonas onde a capacidade de ofertar recursos naturais é satisfatória e a concentração econômica e populacional é relativamente boa. Nessas áreas é *necessário desenvolver substancialmente as infraestruturas*, melhorar o ambiente de investimentos e negócios, promover o desenvolvimento da indústria, ampliar a escala econômica, *acelerar a industrialização e urbanização*. Para isso, deve, de um lado, *receber atividades produtivas* transferidas das zonas de desenvolvimento otimizado, e, de outro, *receber população* transferida das zonas de desenvolvimento restrito e proibido. Ou seja, são as áreas onde o desenvolvimento deve ser estimulado, apropriando-se da capacidade produtiva das áreas já desenvolvidas, e se utilizando da força de trabalho das áreas de desenvolvimento desestimulado. Em suma, regiões em desenvolvimento, onde ainda não há escassez de recursos, *regiões subdesenvolvidas para onde se irá planificar a expansão do desenvolvimento*.

(3) Área de desenvolvimento restrito

Zonas onde a capacidade de oferta de recursos ambientais é relativamente fraca, a concentração econômica e populacional em grande escala não é desejável e onde está relacionada à segurança ecológica do país ou de áreas regionais. Deve priorizar a proteção ambiental, o desenvolvimento moderado e pontual e desenvolver indústrias ajustadas à capacidade local de ofertar recursos. Nessas zonas deve ser orientada a transferência ordenada da população excedente e gradualmente se tornar uma zona ecológica funcional.

(4) Áreas de desenvolvimento proibido

Áreas de reserva natural legalmente estabelecidas. Onde é necessário realizar a proteção de acordo com as leis e regulamentos e planejamento relacionado, controlar a interferência da atividade humana no ambiente natural e proibir o desenvolvimento de atividades que não estejam de acordo com a orientação funcional principal.

O XII Plano Quinquenal (CONGRESS, 2011), para o período 2011-2015, além de repetir o que foi tratado no plano anterior, aprofundou-se no tema ao apresentar uma *estratégia para as re-*

*giões funcionais principais*¹²⁰. Foi enfatizada a tarefa de se otimizar a estrutura de desenvolvimento do território e do espaço nacional a partir da coordenação da distribuição populacional, da estrutura econômica, da utilização da terra e da urbanização de modo unificado, perseguindo um *equilíbrio entre população, economia, recursos e meio ambiente*.

(...) a capacidade de carga ambiental e de recursos, a agregação espacial das atividades econômicas e a agregação espacial da população são fatores importantes que afetam o crescimento e desenvolvimento das funções principais. Entre eles, a *concentração das atividades econômicas e a concentração espacial da população* são os *fatores-chave para a formação e evolução da função principal e sua estrutura espacial*. (YAFEI et al., 2020)

Assim sendo, a identificação de funções principais como prática de zoneamento do território faz parte de um processo geral de *racionalização e ordenamento territorial* que inclui um processo de urbanização que tem nas regiões um espaço de aglomeração. Isto é, que considera a *formação dos agrupamentos urbanos/city-clusters* como via principal de uma urbanização que tem nas regiões uma estrutura espacial em que economia e população se distribuem, visando a criação de uma *coerência urbano-regional para o processo de coordenação do desenvolvimento*. Em termos conceituais, trata-se da **planificação do uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território**.

Para isso, o plano destaca que deverão ser criadas *políticas e institucionalidades em nível regional*, além de leis e regulamentações como desdobramento desse processo, considerando as funções principais das respectivas áreas, devendo estas ser consideradas também para orientar os investimentos. Isto é, a promoção de *mecanismos de coordenação e coesão urbano-regional* passa pelo *aperfeiçoamento da planificação*, pela **coordenação do planejamento de projetos específicos e projetos-chave** de investimentos segundo as funções consideradas principais das respectivas jurisdições do território nacional.

¹²⁰ “strategy of major function regions”.

4.2 Dos planos aos grandes projetos de coordenação e intervenção territorial

Com o propósito de se aprofundar na exposição da *elevação da capacidade de intervenção no território* levada a cabo pela superestrutura político-institucional chinesa, convém destacar que, além dos planos quinquenais, o sistema nacional de planificação da China é composto por espécies de subplanos que apresentam um nível de detalhamento maior em relação aos seus superiores. Estes subplanos distribuem-se segundo as diversas áreas de elaboração de políticas e execução de projetos, ramificando-se conforme as instâncias e jurisdições de governo.

The five-year plan begins with brief, fairly general guidelines (jiani) approved by the Communist Party Central Committee in the fall of the year prior to the start of the plan period, and with a more detailed – but still fairly broad – outline (gangyao) approved by the National People’s Congress in the following March. Collectively, they establish national priorities and outline the ways in which the priorities will be met, but these documents – which are commonly referred to as the five-year plan – are only executed through a network of thousands of subplans that evolve into detailed execution instructions for all levels of government. This web of plans evolves over the entire five-year period and is better thought of as a planning coordination and evaluation cycle rather than as a cohesive, unified blueprint. The planning system’s layered and nested programs can be found in almost every Chinese policy area and across the three core levels of government: the center, provincial-level jurisdictions, and the counties and county-level cities (shixian ji)¹²¹. (HEILMANN, 2018, p. 155)

¹²¹ “O plano de cinco anos começa com diretrizes breves e bastante gerais (jiani) aprovadas pelo Comitê Central do Partido Comunista no outono do ano anterior ao início do período do plano e com um esboço mais detalhado, mas ainda bastante amplo (gangyao) aprovado pelo Congresso Nacional do Povo em março seguinte. Coletivamente, eles estabelecem prioridades nacionais e descrevem as formas pelas quais as prioridades serão atendidas, mas esses documentos – que são comumente chamados de plano quinquenal – são executados apenas por meio de uma rede de milhares de subplanos que evoluem para instruções detalhadas de execução para todos os níveis de governo. Essa teia de planos evolui ao longo de todo o período de cinco anos e é melhor pensada como um ciclo de avaliação e coordenação de

Em outras palavras, o Plano Quinquenal começa no Partido, onde é aprovado seu primeiro esboço geral e de orientação, passa pela Assembleia Nacional, onde é um pouco mais detalhado, e daí vai se especificando por meio de outros planos espalhados por várias camadas e níveis de governo. Existem, portanto, subplanos que envolvem maiores detalhamentos sobre sua execução e que são parte de um sistema de avaliação contínua e cíclica de coordenação do planejamento, “formalizado em 2005 pelo Conselho de Estado¹²²” (HEILMANN, 2018, p. 156).

Segundo Heilmann (2018, p. 156), os subplanos podem ser divididos em três tipos, conformando uma estrutura tríplice – composta por “planos abrangentes¹²³”, “planos especiais¹²⁴” e “planos macrorregionais¹²⁵” – que “é então replicada em uma rede complexa e interligada de programas de desenvolvimento nos níveis provincial, municipal e distrital¹²⁶”.

Isso se articula com o fato de que esses subplanos atuam na intermediação e coordenação entre as diretrizes definidas no âmbito central de governo e a execução e operação no nível dos governos locais. De modo que, juntos, “formam coletivamente uma estrutura complexa que molda as prioridades dos formuladores de políticas em todo o governo¹²⁷” (HEILMANN, 2018, p. 156).

Dos três tipos de subplanos, dois em particular serão objeto de maior atenção no decorrer do capítulo por abrangerem políticas e projetos de caráter ou incidência territorial que dão forma e conteúdo ao planejamento urbano-regional chinês e ao processo de *planificação do desenvolvimento urbano-regional desigual* naquele país.

São os casos dos (i) planos especiais, o que inclui o *desenvolvimento das infraestruturas de transporte em geral*, e do **grande**

planejamento do que como um projeto coeso e unificado. Os programas em camadas e aninhados do sistema de planejamento podem ser encontrados em quase todas as áreas políticas chinesas e nos três níveis centrais de governo: o centro, as jurisdições de nível provincial e os condados e cidades de nível distrital (*shixian ji*).”

¹²² “formalized by the State Council in 2005”.

¹²³ “comprehensive plans”.

¹²⁴ “special plans”.

¹²⁵ “macro-regional plans”.

¹²⁶ “then replicated in a complex, interlocking web of development programs at the provincial, municipal, and county levels”.

¹²⁷ “collectively form a complex framework that shapes the priorities of the policy makers throughout the government”.

projeto da rede de Trens de Alta Velocidade (TAV) em particular; e (ii) dos planos macrorregionais, voltados à *efetivação do conceito de desenvolvimento regional coordenado e de nova urbanização*, e que possui exemplos diversos pelo país ao longo dos últimos 25 anos.

4.2.1 O desenvolvimento das infraestruturas de transporte e os Trens de Alta Velocidade (TAV)

Os Planos Especiais, posicionados como parte dos subplanos no sistema geral de planificação chinês, se subdividem, por sua vez, em três tipologias que variam segundo a temática, a natureza e o grau de interação entre os níveis de governo envolvidos em determinada política. São eles: os planos “obrigatórios¹²⁸”, os planos “contratuais¹²⁹” e os planos “indicativos¹³⁰” (HEILMANN, 2018, p. 186).

Os planos baseados em contrato caracterizam-se por uma participação mútua dos governos central – representado pelos ministérios – e provinciais, assim como entre departamentos do governo provincial e grandes empresas, e se concentram sobretudo na construção de estradas, criação de zonas de tecnologia, produção energética, reformas hospitalares e reformas pró-expansão do mercado, por exemplo. Já os planos indicativos destinam-se a previsões, sinalizações e incentivos indiretos promovidos pelo governo central a fim de estimular atividades do mercado e mobilizar recursos em setores identificados como tendo potencial de desenvolvimento (HEILMANN, 2018).

Entretanto, para o propósito desta tese – que é, fundamentalmente, investigar a evolução e elevação da capacidade político-institucional chinesa de intervir no território, sobretudo através de grandes projetos –, são os planos obrigatórios os que mais interessam. Estes são responsáveis, por exemplo, pela “**provisão de bens públicos e sociais baseados na administração e empresas estatais**¹³¹” (HEILMANN, 2018, 186), que é onde se encontra o setor da **infraestrutura de transportes**, notadamente o setor ferroviário.

¹²⁸ “mandatory”.

¹²⁹ “contract-based”.

¹³⁰ “indicative”.

¹³¹ “administrative and SOE-based provision of public/social goods”.

National-level special plans are, in principle, limited to those issues that affect the overall development of the national economy and society, large **programs** that need State Council authorization and approval, and those **projects** that require largescale investments. This primarily includes **basic infrastructure**, such as agriculture, water, energy, **transportation**, and communications; the development and use of land, water, oceans, coal, oil, gas, and other important resources; and the provision of **public goods** and public services. (...) Even more general thematic plans guide government policy to support the economy, as in science and technology, energy efficiency, and renewable energy sources, or to coordinate long-term policies, such as **plans for railway and highway networks** and the regional power infrastructure or to improve the quality of government services (...). These plans are sometimes replicated by provincial and city governments in a second wave of special plans authorized by the corresponding level of government. They then culminate in several waves of implementation guidelines, divisions of responsibility, and tailored targets and spending plans for one or more bureaucracies¹³². (HEILMANN, 2018, p. 165-166)

Os planos especiais obrigatórios incluem também políticas redistributivas e regulatórias, casos dos programas anti-pobreza e de gerenciamento do uso do solo (HEILMANN, 2018). Em comum, e que é importante frisar, é o fato de que todas essas políticas de caráter obrigatório contam com a alocação direta de recursos e supervisão administrativa em nível central, lançadas

¹³² “Os planos especiais de nível nacional são, em princípio, limitados às questões que afetam o desenvolvimento geral da economia e da sociedade nacional, grandes programas que precisam de autorização e aprovação do Conselho de Estado e projetos que requerem investimentos de grande escala. Isso inclui principalmente infraestrutura básica, como agricultura, água, energia, transporte e comunicações; o desenvolvimento e uso da terra, água, oceanos, carvão, petróleo, gás e outros recursos importantes; e o fornecimento de bens e serviços públicos. (...) Planos temáticos ainda mais gerais orientam a política do governo para apoiar a economia, como em ciência e tecnologia, eficiência energética e fontes de energia renováveis, ou para coordenar políticas de longo prazo, como planos para redes ferroviárias e rodoviárias e a infraestrutura de energia regional ou para melhorar a qualidade dos serviços governamentais (...). Esses planos às vezes são replicados pelos governos provinciais e municipais em uma segunda onda de planos especiais autorizados pelo nível de governo correspondente. Eles então culminam em várias ondas de diretrizes de implementação, divisões de responsabilidade e metas personalizadas e planos de gastos para uma ou mais burocracias.”

num primeiro momento em nível nacional, depois se ramificando nos níveis inferiores de governo e planejamento.

Portanto, as infraestruturas de transportes, representadas aqui pelo **Grande Projeto de Trens de Alta Velocidade (GP-TAV)**, serão tratadas como um caso paradigmático, expressão da capacidade da peculiar superestrutura político-institucional chinesa em intervir e planificar o uso, ocupação e distribuição econômico-social no território. Em outras palavras, o projeto dos TAV deverá ser encarado como parte integrante do esforço geral de coordenação do desenvolvimento regional e de promoção de uma urbanização de novo tipo, qualitativamente superior, que será objeto de atenção posteriormente.

A novidade que se quer chamar a atenção neste momento é para o acréscimo de um importante elemento ao tema da planificação territorial na China. Além do que já foi exposto quanto aos variados aspectos e expressões do conceito de coordenação do desenvolvimento como o que se poderia denominar de *formas-planejamento*, há também outro componente superestrutural – já citado na parte final do capítulo 2 – que conforma a totalidade da planificação enquanto intervenção político-institucional no processo de desenvolvimento da formação econômico-social chinesa: a *forma-projeto*.

Em termos mais empíricos, para que a política de formação dos agrupamentos urbanos/*city-clusters* e a estratégia nacional de urbanização fossem implementadas em condições de atingir seus objetivos, se fez necessário a edificação de um sistema de transportes capaz de promover a integração e conectividade das principais cidades e aglomerações urbanas do país. Por isso, simultaneamente à afirmação dos conceitos de Desenvolvimento Regional Coordenado e de Nova Urbanização, o governo chinês desenvolveu durante as últimas décadas uma vasta malha infraestrutural de transportes a partir da criação da rede de Trens de Alta Velocidade (TAV).

China is at a turning point in its urbanization and in 2014 issued a national urbanization plan to 2020. Small and medium-sized centers – often with only a single main industry, restricting the development of the city – have experienced a continuous loss of

talent to large centers. Large cities, by contrast, have high population densities, lack of space, and environmental problems, all affecting business efficiency. HSR aims to reverse this situation by providing a transport backbone that will stimulate complementarity between its cities and allow talent and technology to be devolved to smaller centers to improve their overall competitiveness. These cities will seek to develop their secondary and service industries, and their competitiveness will be strongly influenced by the quality of their transport connections to national and international supply chains and innovation networks. This is recognized in the Medium- and Long-Term Railway Plan through the rapid rail network. (...) China is thus seeking to rebalance its growth geographically to reduce poverty and enhance inclusiveness. After three decades of rapid development in eastern China, the development of the central and western provinces is now a prime objective of Chinese policy. An important government policy is “traffic poverty alleviation,” **using HSR to link the economic activities of all regions into a whole, so the economically developed regions can drive the development of economically backward regions**¹³³. (LAWRENCE et al., 2019, p. 73-74)

Sendo parte dos planos especiais voltados à construção de bens públicos e tendo como uma de suas tarefas auxiliar na redução das disparidades regionais a partir do espraiamento do

¹³³ “A China está em um momento decisivo em sua urbanização e em 2014 emitiu um plano nacional de urbanização para 2020. Pequenos e médios centros – muitas vezes com apenas uma única indústria principal, restringindo o desenvolvimento da cidade – têm experimentado uma perda contínua de talentos para grandes centros. As grandes cidades, por outro lado, têm altas densidades populacionais, falta de espaço e problemas ambientais, todos afetando a eficiência dos negócios. O TAV visa reverter essa situação, fornecendo uma estrutura de transporte que estimulará a complementaridade entre suas cidades e permitirá que talentos e tecnologia sejam transferidos para centros menores para melhorar sua competitividade geral. Essas cidades buscarão desenvolver suas indústrias secundárias e de serviços, e sua competitividade será fortemente influenciada pela qualidade de suas conexões de transporte com cadeias de suprimentos nacionais e internacionais e redes de inovação. Isso é reconhecido no Plano Ferroviário de Médio e Longo Prazo através da rede ferroviária rápida. (...) A China está, portanto, buscando reequilibrar seu crescimento geograficamente para reduzir a pobreza e aumentar a inclusão. Após três décadas de rápido desenvolvimento no Leste da China, o desenvolvimento das províncias centrais e ocidentais é agora um objetivo primordial da política chinesa. Uma importante política governamental é o “alívio da pobreza pelo trânsito”, usando os TAV para vincular as atividades econômicas de todas as regiões em um todo, de modo que as regiões economicamente desenvolvidas possam impulsionar o desenvolvimento das regiões economicamente atrasadas.”

desenvolvimento econômico, o grande projeto de edificação da rede de TAV teve como fatores determinantes para sua efetivação a decisão do PCCh e a ação direta das instituições de Estado. Isto ocorreu por meio dos investimentos em infraestrutura, de políticas industriais (LO; WU, 2014) e de fomento à criação de tecnologia própria (MEI;ZHANG, 2020), bem como por meio de instrumentos de planejamento em si.

A decisão de fomentar o setor de transportes na China remonta ainda ao início da década de 1990, quando, em resposta aos anseios de Deng Xiaoping – que percebia o caráter estratégico dos TAV –, o Ministério das Ferrovias produziu o “Relatório de Pesquisa sobre a Promoção da Tecnologia Ferroviária de Alta Velocidade¹³⁴” (MEI; ZHANG, 2020, p. 14). Em seguida, por meio do IX Plano Quinquenal (1996-2000), o governo passou a considerar como objetivo obrigatório a construção de uma indústria ferroviária doméstica voltada ao transporte de passageiros e de carga em alta velocidade, decisão acatada pelo Ministério das Ferrovias.

The government first played a command role, targeting the high speed passenger transport and heavy load technology as the authoritative development goal of the rail industry, initially issued by China's 9th Five-Year Plan for Economic and Social Development. In 1997, the Ministry of Railways (MoR) clearly declared the industrial development goal as “high-speed passenger transport and powerful and quick goods loading”, relying on the strict separation of transport between passengers and goods.¹³⁵. (MEI; ZHANG, 2020, p. 14)

No que se refere aos investimentos, além de uma política fiscal e monetária independente e soberana (JABBOUR et al., 2020), o Estado chinês só pôde realizá-los por conta das pecu-

¹³⁴ “Research Report on Promoting High-speed Railway Technology”.

¹³⁵ “O governo primeiro desempenhou um papel de comando, visando o transporte de passageiros de alta velocidade e a tecnologia de cargas pesadas como o objetivo de desenvolvimento oficial da indústria ferroviária, inicialmente emitido pelo IX Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social da China. Em 1997, o Ministério das Ferrovias (MoR) declarou claramente o objetivo do desenvolvimento industrial como “transporte de passageiros em alta velocidade e carregamento rápido e poderoso de mercadorias”, contando com a estrita separação do transporte entre passageiros e mercadorias.”

liaridades do arcabouço político-institucional e dos esquemas de propriedade que conformam as relações sociais de produção daquela formação social.

A existência de um sistema *financeiro nacionalizado* onde os principais agentes são os bancos públicos de desenvolvimento, capilarizados em nível provincial e municipal, e de Grandes Conglomerados Empresariais Estatais (GCEE) posicionados nos setores estratégicos para o *comando do processo de acumulação do capital*, vem se mostrando, nos últimos anos, ser fator fundamental para a garantia da capacidade da superestrutura político-institucional chinesa em executar os milhares de projetos vinculados ao GP-TAV.

Projects are typically financed with 50 percent equity from the JV¹³⁶ partners and 50 percent loans from domestic banks (such as China Development Bank) and to a very limited extent from international banks. CRC¹³⁷ is largely responsible for implementing the project and mobilizing the financing¹³⁸. (LAWRENCE et al., 2019, p. 58)

Na prática, e visto em totalidade, o que ocorre é uma dinâmica que inclui a articulação entre política, finanças e produção, onde as empresas públicas recebem dos bancos públicos os créditos necessários para a efetivação das políticas industriais estipuladas segundo a orientação estratégica formulada pelo PCCh: *“Party treats its banks as basic utilities that provide unlimited capital to the cherished state-owned enterprises¹³⁹”*. (McGREGOR, 2010, p. 27, *apud* BURLAMAQUI, 2015, p. 739).

No caso chinês, a dimensão cada vez maior dos pacotes de investimentos lançados ciclicamente, os *grandes projetos* que consomem centenas de bilhões de yuanes envolvendo desde imensas obras de *infraestruturas* até a busca da

¹³⁶ “joint ventures”.

¹³⁷ “China Railway Corporation”, empresa pública que será citada mais adiante.

¹³⁸ “Os projetos são normalmente financiados com 50% de capital dos parceiros da JV e 50% de empréstimos de bancos domésticos (como o Banco de Desenvolvimento da China) e, de forma muito limitada, de bancos internacionais. A CRC é a grande responsável pela implementação do projeto e pela mobilização do financiamento.”

¹³⁹ “O Partido trata seus bancos como serviços básicos que fornecem capital ilimitado às estimadas empresas estatais.”

fronteira tecnológica, são indícios que apontam a utilização consciente da moeda estatal para fins estratégicos por meio tanto da utilização deliberada de déficits públicos dos bancos de investimento – criadores de moeda por excelência – que passam a cumprir o papel minskyano de *Big Bank* dentro do contexto do *Big Government*. (JABBOUR et al., 2020, p. 38-39)

Isso ficou muito claro durante a crise mundial de 2008, que se tornou um marco, quando o governo chinês lançou um pacote de investimentos da ordem de 4 trilhões de yuans, sendo que, desse montante, 1,5 trilhões seriam destinados à infraestrutura de transporte, com 1 trilhão destes para a indústria ferroviária. A partir desse momento ficava evidente que o PCCh passaria a investir pesadamente nos TAV como parte da estratégia de expansão do desenvolvimento regional e do processo nacional de urbanização.

Meanwhile, concerning the international financial crisis that broke out in 2008 and extended downside pressure on the global economy, the government was forced to implement the Four Trillion Investment (from the fourth quarter of 2008 to the end of 2010) and the National Ten Policies to selectively stimulate industrial development. 1.5 trillion RMB was committed to invest in major transport infrastructure construction involving Rail, Airport, and Water Conservancy Projects, among others, with the rail industry accounting for about 1 trillion RMB of the total investment¹⁴⁰. (MEI; ZHANG, 2020, p. 21)

Em relação às políticas industriais, os TAV “representam um caso revelador” no que se refere ao esforço do PCCh em, a partir da ação da superestrutura estatal, colocar o país na vanguarda tecnológica de setores considerados estratégicos para o desen-

¹⁴⁰ “Entretanto, face à crise financeira internacional que eclodiu em 2008 e prolongou a pressão descendente sobre a economia global, o governo viu-se obrigado a implementar o Investimento de 4 trilhões (do quarto trimestre de 2008 ao final de 2010) e as 10 Políticas Nacionais para estimular seletivamente o desenvolvimento industrial. 1,5 trilhão de RMB foi comprometido para investir na construção de infraestrutura de transporte envolvendo projetos ferroviários, aeroportuários e de conservação de água, entre outros, com a indústria ferroviária respondendo por cerca de 1 trilhão de RMB do investimento total.”

volvimento nacional. Em outras palavras, o GP-TAV se baseia em um complexo tecnológico-industrial em que o processo de consolidação da sua competitividade e inovação está “profundamente envolvido” com o governo (MEI; ZHANG, 2020, p. 9-10).

China's highspeed rail (HSR) programme has rapidly expanded thanks to governmental commitment to create genuine national technological know-how and to sustain economic growth by heavy investment in transportation infrastructure¹⁴¹. (TANG et al., 2011, p. 409)

Foi a partir de 2004 que, por meio de uma parceria com a empresa alemã Siemens, a China passou a implementar uma política de absorção de tecnologia estrangeira para criação de marcas próprias, fazendo com que suas empresas domésticas não só assimilassem a tecnologia como também a superassem. Para isso, foram criados dois GCEE para o setor ferroviário – a China South Railway (CSR) e a China North Railway (CNR) – e fomentou-se uma “competição oligopólica” entre ambas: “(...) *the government exerted pressure and incentives to oligopolistic players CSR and CNR, triggering competitions between their Open Innovation (OI) systems for leveraging the whole HSR's competitiveness¹⁴²*” (MEI; ZHANG, 2020, p. 22).

No mesmo ano de 2004, o Conselho de Estado lançou o “Plano de Médio e Longo Prazo da Rede Ferroviária da China¹⁴³”, sinalizando a intenção de construir 12 mil km de linhas de TAV, formando uma malha nomeada “4x4” (ver Figura 11) – de quatro linhas verticais e quatro linhas horizontais principais – como parte do esforço de integrar as principais metrópoles e regiões do país, “beneficiando [cerca de] 800 milhões de pessoas¹⁴⁴” (MEI; ZHANG, 2020, p. 17).

¹⁴¹ “O programa de trens de alta velocidade (TAV) da China se expandiu rapidamente graças ao compromisso governamental de criar know-how tecnológico nacional genuíno e sustentar o crescimento econômico por meio de pesados investimentos em infraestrutura de transporte.”

¹⁴² “(...) o governo exerceu pressão e incentivos aos players oligopolistas CSR e CNR, desencadeando competições entre seus sistemas de Inovação Aberta (IA) para alavancar a competitividade de todo o HSR.”

¹⁴³ “China's Medium and Long Term Railway Network Planning”.

¹⁴⁴ “benefitting 800 million people”.

Figura 11 – Rede de Trens de Alta Velocidade, China, em 2018



Fonte: Lawrence et al. (2019).

Os planos quinquenais acompanharam esse processo de afirmação da rede ferroviária como infraestrutura principal do processo de desenvolvimento coordenado chinês. O XI Plano Quinquenal (CONGRESS, 2006), de 2006, é bastante claro na sua orientação em formar uma rede nacional de ferrovias integrada e multimodal.

Numa seção em específico, é tratado sobre a priorização do Desenvolvimento da Indústria de Transportes de Tráfego, articulada com a *planificação centralizada da infraestrutura de transporte*. Para isso, é citada a necessidade de construir linhas especiais de passageiros a fim de conectar as cidades – *intercity rails* –, e, como meta, prevê-se a construção de 17 mil km de novas linhas ferroviárias, incluindo 7 mil km de linhas especiais de transporte de passageiros, listando-se vários projetos específicos a serem realizados.

Como continuidade e aprofundamento das políticas de inovação industrial do setor, em 2008, a partir de uma parceria entre o Ministério das Ferrovias e o Ministério de Ciência e Tec-

nologia, foi lançado um “Plano de Ação Conjunta¹⁴⁵” com o intuito de “projetar, fabricar e operar” trens chineses de nova geração, com velocidade máxima de 380 km/h. A partir desse plano, o Ministério de Ciência e Tecnologia liderou uma série de projetos específicos a fim de cultivar inovações tecnológicas.

The government played as a continuous cultivator to foster the HSR as well. Major science and technology projects were purposively initiated by the Ministry of Science and Technology (MoST), including the 973 Project, focusing on basic research of aerodynamics; the 863 Project, concentrating on the Research and Development (R&D) of wheel material and detection technologies; and the Science and Technology (S&T) Support Programs, paying attention to the high-speed wheel track and Electric Multiple Unit (EMU) R&D¹⁴⁶. (MEI; ZHANG, 2020, p. 21)

Outro fruto da cooperação entre os dois ministérios foi a criação de uma agência especial, o Escritório 226, designado a liderar e supervisionar tal empreendimento de pesquisa e desenvolvimento que contou com um corpo técnico robusto e de alta qualificação, com forte presença de instituições acadêmicas e de pesquisa.

(...) led by the 226 Office, the indigenous R&D projects of high-speed trains embraced domestic stakeholders involving 11 research institutes, 25 universities, 51 national-level basic science laboratories and engineering research centers, 68 academicians, more than 700 senior professors, and more than 10 thousand skilled technicians¹⁴⁷. (GAO et al., 2016, p. 59 apud MEI; ZHANG, 2020, p. 23)

¹⁴⁵ “Joint-action Plan”.

¹⁴⁶ “O governo atuou como um cultivador contínuo para promover o TAV. Grandes projetos de ciência e tecnologia foram propositadamente iniciados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MoST), incluindo o Projeto 973, com foco em pesquisa básica de aerodinâmica; o Projeto 863, concentrando-se em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de material de rodagem e tecnologias de detecção; e os Programas de Apoio à Ciência e Tecnologia (C&T), com atenção à P&D de trilhos de roda de alta velocidade e Unidade Múltipla Elétrica (UME).”

¹⁴⁷ “(...) liderados pelo Escritório 226, os projetos domésticos de P&D de trens de alta velocidade abrangeu atores nacionais envolvendo 11 institutos de pesquisa, 25 universidades, 51 laboratórios de ciências básicas e centros de pesquisa de engenharia de nível nacional, 68 acadêmicos, mais de 700 professores seniores e mais de 10 mil técnicos qualificados.”

Além disso, foi realizado outro arranjo institucional em nível central de governo, envolvendo o Ministério da Indústria e Informação, o Ministério de Ciência e Tecnologia, o Ministério das Finanças e a Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais do Conselho de Estado – que tem a sigla SASAC, em inglês¹⁴⁸. Como resultado, foi “compilada em conjunto uma série de Diretivas de Orientação para a Inovação Endógena de Tecnologia e Equipamento Principal¹⁴⁹” (MEI; ZHANG, 2020, p. 21-22) no complexo industrial do setor de TAV.

A incorporação das empresas públicas nesse processo de inovação foi também um importante desdobramento do Plano de Ação Conjunta, e contou, por exemplo, com a cooperação entre o GCEE CSR e importantes universidades e agências de pesquisa do país:

Taking CSR, the release of the Joint-action Plan led CSR quickly sign comprehensive collaborations agreements with 21 research agencies. These included Tsinghua University, Peking University, Zhejiang University, Chinese Academy of Sciences (CAS) and 41 supporting enterprises with complementary assets, to co-develop key technology architecture and components, and testing technology systems collectively¹⁵⁰. (MEI; ZHANG, 2020, p. 22)

Por sua vez, o outro GCEE, o CNR, focou na inovação de tecnologias-chave, como o caso das tecnologias de tração e controle, e contou com o apoio de importantes universidades estrangeiras – Universidade de Tecnologia de Praga e Universidade de Michigan, por exemplo – estabelecendo centros de pesquisa em conjunto (MEI; ZHANG, 2020, p. 22). O resultado prático foi que a China passou a deter a tecnologia mais avançada do setor de TAV no mundo e com menor custo médio de implementação.

¹⁴⁸ “State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council”.

¹⁴⁹ “jointly compiled a series of the Major Technology and Equipment Indigenous Innovation Guide Director”.

¹⁵⁰ “Tomando a CSR, o lançamento do Plano de Ação Conjunta levou a CSR a assinar rapidamente acordos de colaboração abrangentes com 21 agências de pesquisa. Isso incluiu a Universidade de Tsinghua, a Universidade de Pequim, a Universidade de Zhejiang, a Academia Chinesa de Ciências (ACC) e 41 empresas de apoio com ativos complementares, para co-desenvolver arquitetura e componentes de tecnologia chave e testar sistemas de tecnologia coletivamente.”

One of the most striking lessons for other countries is the speed with which public sector organizations can build high-quality infrastructure when given clear guidance and responsibilities. The Chinese HSR network has been built at an average cost of \$17 million to \$21 million per km – about two thirds of the cost in other countries – even though many Chinese lines have a high proportion of their route on viaducts or in tunnels¹⁵¹. (LAWRENCE et al., 2019, p. 3)

Para além disso, o ano de 2008 foi bastante significativo. Primeiro, porque, como já foi mencionado, o governo chinês lançou um imenso pacote fiscal de investimentos em que o setor ferroviário respondeu por fatia significativa. Segundo, porque foi quando entrou em operação a primeira linha de TAV no país, ligando Pequim a Tianjin (MEI; ZHANG, 2020).

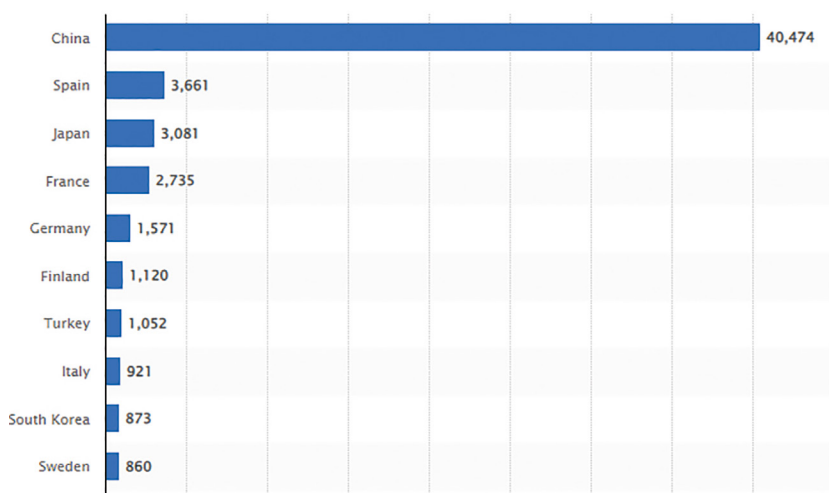
Isso ficou claro nas sucessivas atualizações e expansões do Plano de Médio e Longo Prazo da Rede Ferroviária. Ainda em 2008, decidiu-se ampliar a previsão de construção de linhas de 12 mil para 16 mil km e, em 2010, em nova atualização, esse número passou para 30 mil km, com uma nova rodada de investimentos na ordem de 2,8 trilhões de yuans. Fato é que, a despeito do enorme volume financeiro necessário para investir em tal empreendimento, num curto período de tempo, entre 2008 e 2011, a China saiu do zero e se colocou como o país com a maior rede de TAV no mundo (MEI; ZHANG, 2020, p. 21) (ver gráfico 5).

Despite questioning of its financial sustainability, expressed in an official report issued in autumn 2010, the Chinese HSR programme remains a top national priority and is identified as a key strategic element of the new Twelfth Five-Year Plan (2010-14)¹⁵². (TANG et al., 2014, p. 419)

¹⁵¹ “Uma das lições mais impressionantes para outros países é a velocidade com que as organizações do setor público constroem infraestrutura de alta qualidade quando recebem orientação e responsabilidades claras. A rede de TAV chinesa foi construída a um custo médio de US\$ 17 milhões a US\$ 21 milhões por quilômetro – cerca de dois terços do custo em outros países – mesmo que muitas linhas chinesas tenham uma alta proporção de sua rota com viadutos ou túneis.”

¹⁵² Apesar do questionamento sobre sua sustentabilidade financeira, expressa em um relatório oficial publicado no outono de 2010, o programa de HSR chinês continua sendo uma prioridade nacional e é identificado como um elemento estratégico chave do novo Décimo Segundo Plano Quinquenal (2010–14).

Gráfico 5 – Extensão das linhas de TAV, segundo países, em 2021



Fonte: Salas (2022).

O XII Plano Quinquenal (2011-2015) (CONGRESS, 2011) foi o primeiro a citar de forma literal os Trens de Alta Velocidade¹⁵³ e deu atenção especial ao tema das infraestruturas de transporte. Reforçou orientações já presentes no plano quinquenal anterior, principalmente quanto à necessidade de se construir um sistema de transportes abrangente, desenvolvendo diferentes modos de transporte de maneira unificada, conjuntamente com a tarefa de completar a rede nacional de ferrovias, compostas por redes inter-regionais e redes expressas intermunicipais.

O plano cita a implementação de uma *estratégia de priorização do tráfego público* a fim de aumentar sua participação no tráfego geral. Em consonância com o conceito científico de desenvolvimento preconizado desde o plano quinquenal de 2006, é dada a tarefa de **cientificamente projetar rotas para o tráfego ferroviário urbano**, regular os padrões de construção e promover a construção de redes de tráfego ferroviário, incluindo *metrô leve*, *metrô e bonde*. Além disso, o plano enfatiza que se deve planejar o trânsito público urbano e rural de forma integrada e unificada.

¹⁵³ “High-speed Rails”.

Por fim, foram identificados alguns projetos prioritários a serem desenvolvidos ou a terem sua viabilidade estudada durante o período de vigência do plano quinquenal. A meta de construção de 4 linhas especiais de transporte de passageiros longitudinais e 4 transversais (4x4), já presente no Plano de Médio e Longo Prazo da Rede Ferroviária da China de 2004, é novamente citada, devendo incluir linhas troncais de tráfego ferroviário intermunicipal em agrupamentos de cidades e completar uma malha ferroviária de vias expressas com quilometragem operacional de 45 mil km, cobrindo basicamente as cidades com mais de 500.000 habitantes (figura 12).

Figura 12 – Rede Ferroviária Nacional



Fonte: Congress (2006).

Compreendendo que a fase de competição oligopólica já havia atingido seu objetivo, optou-se, em 2014, pela fusão das empresas CSR e CNR, criando o GCEE China Railway Rolling Stock Corporation (CRRC), empresa detentora do domínio da tecnologia mais avançada no setor de TAV no mundo, com forte e decisiva atuação no processo de internacionalização e exportação desse setor para diversos países.

In October 2013, Chinese Premier Keqiang Li visited Thailand and signed the Rice for High-speed Rail Agreement, providing regulatory references for HSR technology and manufacturing outbound from China to Thailand. Another representative case occurred on 18 June 2015, when the Vice Prime Minister Gaoli Zhang co-hosted the second meeting of the Sino Russian Investment Cooperation Committee with Shuwwloff, Vice Prime Minister of Russia, and signed the Moscow–Kazan High speed Rail Project Reconnaissance and Design Contract. This was the first HSR outbound contract with fully indigenous Chinese HSR technologies, deepening the collaboration on Sino–Russian railway co-constructions in the Silk Road Economic Zone. Coordinated by the government, China had completed one overseas HSR project, started construction on five overseas projects, and announced 12 overseas projects in planning, with a total value of about US\$143 billion¹⁵⁴. (MEI; ZHANG, 2020, p. 24)

O XIII Plano Quinquenal (COMISSION, 2016), lançado em 2016, destacou a importância de seguir o processo de modernização da rede de infraestruturas, frisando que esta deve ser inteligente, integrada e de baixo-carbono, a fim de desempenhar seu papel de apoio e liderança no desenvolvimento econômico e social do país.

Numa *dimensão regional-nacional*, a orientação foi pelo aprofundamento da conexão entre as regiões Leste e Oeste, Norte e Sul, assim como com rotas internacionais, principalmente através da rede TAV, acelerando sua construção sobretudo nas regiões Oeste e Central. Numa *dimensão urbano-regional*, foi dada ênfase às linhas intermunicipais e municipais

¹⁵⁴ “Em outubro de 2013, o primeiro-ministro chinês, Keqiang Li, visitou a Tailândia e assinou o Acordo Rice for High-speed Rail, fornecendo referências regulatórias para a tecnologia HSR e produção de saída da China para a Tailândia. Outro caso representativo ocorreu em 18 de junho de 2015, quando o vice-primeiro-ministro Gaoli Zhang co-organizou a segunda reunião do Comitê Sino-Russo de Cooperação de Investimentos com Shuwwloff, vice-primeiro-ministro da Rússia, e assinou o Reconhecimento do Projeto Ferroviário de Alta Velocidade Moscou-Kazan e Contrato de Projeto. Este foi o primeiro contrato de saída HSR com tecnologias HSR chinesas totalmente nativas, aprofundando a colaboração em co-construções ferroviárias sino-russas na Zona Econômica da Rota da Seda. Coordenada pelo governo, a China concluiu um projeto HSR no exterior, iniciou a construção de cinco projetos no exterior e anunciou 12 projetos no exterior em planejamento, com um valor total de cerca de US\$ 143 bilhões.”

(linhas suburbanas), com a função de garantir conexões eficientes entre as pequenas, médias e grandes cidades. Isto é, visando o desenvolvimento das infraestruturas de transporte, representada pelo TAV, como base para a formação dos agrupamentos urbanos/city-cluster

This result is an important element of what are broadly referred to as agglomeration economies, the benefits that accrue to firms and individuals from the clustering of economic activity. HSR greatly shortens the time between different regions, thus encouraging such interactions and improving productivity. People, logistics, and information can flow faster and more conveniently over a wider area; and there is a better allocation of resources such as talent, capital, and technology and a better match of production and consumption, thus driving economic growth¹⁵⁵. (LAWRENCE et al., 2019, p. 73)

A previsão do XIII plano quinquenal era de que a extensão das linhas ferroviárias de alta velocidade deveria atingir 30 mil km até 2020, conectando mais de 80% de todas as grandes cidades do país. O tempo de viagem entre as cidades centrais dos agrupamentos urbanos deveria ficar em torno de 1h a 2h, o mesmo entre as cidades centrais e as cidades nodais, de menor proporção; já entre as cidades centrais e demais grandes cidades a meta foi que o tempo de viagem ficasse em torno de 1h.

Correspondendo ao planejamento e confirmando o sucesso do mega empreendimento dos TAV, ainda em 2016, a CNDR, o Ministério dos Transportes e a China Railway Corporation (CRC) decidiram fazer nova ampliação em seus planos. Optou-se por duplicar a distribuição ferroviária de alta velo-

¹⁵⁵ “Este resultado é um elemento importante do que é amplamente referido como economias de aglomeração, os benefícios que resultam para empresas e indivíduos da aglomeração de atividades econômicas. O TAV encurta muito o tempo entre diferentes regiões, incentivando assim essas interações e melhorando a produtividade. Pessoas, logística e informações podem fluir de forma mais rápida e conveniente em uma área mais ampla; e há uma melhor alocação de recursos como talento, capital e tecnologia e uma melhor combinação entre produção e consumo, impulsionando assim o crescimento econômico.”

cidade do país, conformando uma malha “8x8” – oito linhas verticais e oito horizontais principais país (MEI; ZHANG, 2020) (ver figura 11 acima).

(...) in July 2016, the government initiated the Medium and Long Term Railway Network Planning of China, a large domestic framework for an eight vertical and eight horizontal high-speed railway network, regarded as a powerful complementary system for the development of high-speed trains¹⁵⁶. (MEI & ZHANG, 2020, p. 24)

O fato é que até o início do ano de 2022, a rede de TAV na China já se fazia presente em praticamente todas as regiões do país (figura 13), contando com cerca de 40 mil km de linhas em operação, sendo que a mais recente previsão de expansão lançada pelo Conselho de Estado, como desdobramento do XIV Plano Quinquenal (2021-2025), é de se atingir 50 mil km até 2025 (BRI-XSWEDEN, 2022) – a título de comparação, extensão maior que a da circunferência da Terra na linha do Equador, que é de pouco mais que 40 mil km.

China's HSR has leveraged its competitive advantage rapidly from 1990 to the present. As the vice CEO of CRRC Zheng Changhong indicated, 'Compared with the developed countries like Europe and North America, China's railway condition and relevance technology before the 1990s was at least 30 years behind, maybe even around 50 years'. But now, the country's HSR has performed as a world leader in many aspects, including achieving the longest operating mileage (35,388 kilometers (km) of China's mainland in February 2020, covering 67% of the world's HSR's total length of 52,484km), the longest high-speed railway ("Beijing-Guangzhou" high-speed railway with a total length of 2298km), and the largest transport scale (more than ten billion HSR transportation journeys had been experienced by the end of March 2019)¹⁵⁷. (MEI; ZHANG, 2020, p. 13

¹⁵⁶ “(...) em julho de 2016, o governo iniciou o Plano da Rede Ferroviária de Médio e Longo Prazo da China, uma grande estrutura nacional para uma rede ferroviária de alta velocidade de oito eixos verticais e oito horizontais, considerada um poderoso sistema complementar para o desenvolvimento dos trens de alta velocidade.

¹⁵⁷ “O TAV da China alavancou sua vantagem competitiva rapidamente desde

Figura 13 – Rede de Trens de Alta Velocidade na China, em 2020



Fonte: https://www.wikiwand.com/en/List_of_high-speed_railway_lines_in_China. Acesso em 8 de janeiro de 2021.

Tal intervenção de gigantescas proporções no território que tem sido o processo de edificação da rede de TAV na China é um feito que só foi possível de ser concretizado graças à participação ativa do poder político do PCCh, das instituições de Estado, da propriedade pública das empresas estratégicas e da terra, e do domínio sob o sistema financeiro.

Não só a partir da criação das condições macroeconômicas apropriadas, mas, sobretudo na intervenção direta, na antecipação da demanda, na atuação dos CGEE – posicionados nas atividades

1990 até o presente. Como indicou o vice-CEO da CRRC Zheng Changhong, ‘em comparação com os países desenvolvidos como Europa e América do Norte, a condição ferroviária da China e a tecnologia relevante antes da década de 1990 estavam pelo menos 30 anos atrasadas, talvez até cerca de 50 anos’. Mas agora, o TAV do país se apresentou como líder mundial em muitos aspectos, incluindo a maior quilometragem operacional (35.388 quilômetros (km) da China continental em fevereiro de 2020, cobrindo 67% do comprimento total do HSR mundial de 52.484 km), a ferrovia de alta velocidade mais longa (ferrovia de alta velocidade “Pequim-Guangzhou” com um comprimento total de 2.298 km) e a maior escala de transporte (mais de dez bilhões de viagens de transporte de TAV foram realizadas até o final de março de 2019).”

estratégicas, principalmente de *upstream* e de alta intensidade tecnológica – dos bancos públicos de desenvolvimento e na liderança de uma política industrial de inovação tecnológica para o setor.

*This development has been characterized by: (i) a state industrial policy that is based on the anticipation of an enormous demand, i.e. high-speed rail as a more efficient and environmentally friendly substitute for domestic air flights, (ii) ample funding from state controlled finance, (iii) oligopolistic, large-scale SOEs as the immediate carriers, i.e. the two designated companies, China Northern Railways (CNR) and China Southern Railways (CSR), and (iv) well-defined targets for technology transfer and business operations in dealing with TNCs*¹⁵⁸. (LO; WU, 2014, p. 321)

Por fim, no que se refere aos seus reflexos no processo de urbanização e coordenação do desenvolvimento regional, a rede de TAV, ao reduzir o tempo de viagem tanto de passageiros quanto de carga, torna-se capaz de provocar o aumento da eficiência do transporte entre as cidades e as atividades econômicas, transformando-se num dos vetores da elevação da produtividade da economia chinesa por meio da especialização, expansão e integração da divisão regional e inter-regional do trabalho.

In addition to its direct economic benefits, HSR has played an important role in promoting regional economic and macroeconomic development. The HSR services have generated many new trips, for both business and leisure. The business trips are in principle associated with the development of larger and better-connected markets, which in turn should promote regional development

¹⁵⁸ “Este desenvolvimento tem se caracterizado por: (i) uma política industrial estatal que se baseia na antecipação de uma enorme demanda, ou seja, o trem de alta velocidade como um substituto mais eficiente e ecologicamente correto para os voos domésticos, (ii) amplo financiamento do Estado com finanças controladas, (iii) grandes conglomerados estatais como transportadoras imediatas, ou seja, as duas empresas designadas, China Northern Railways (CNR) e China Southern Railways (CSR), e (iv) alvos bem definidos para transferência de tecnologia e operações de negócios no trato com as Empresas Transnacionais.”

for the areas served by the new services. Interviews with both passengers and businesses confirm that HSR services have significantly increased mobility and interaction between urban centers. With about 50 percent of riders traveling for business purposes, for a total ridership of 1.7 billion passengers per year, over 850 million new opportunities are created to connect, trade, and exchange ideas each year—compared to the situation prior to the HSR—leading to additional economic activity, innovation, and increased productivity¹⁵⁹. (LAWRENCE et al., 2019, p. 73)

Em outras palavras, o GP-TAV dá contornos reais aos conceitos de Desenvolvimento Regional Coordenado e de Nova Urbanização, pautados principalmente na formação de agrupamentos urbanos/city-cluster enquanto movimento de integração de áreas diferenciadas segundo seus níveis de desenvolvimento, suas posições hierárquicas na rede urbana e suas funções na estrutura produtiva e divisão social do trabalho correspondente.

4.2.2 As experiências dos Planos Macrorregionais como afirmação dos conceitos de Desenvolvimento Regional Coordenado e Nova Urbanização

Para além das infraestruturas de transportes, que tem no setor ferroviário e nos TAV sua principal representação, outro Subplano de caráter e repercussão territorial que integra o sistema geral de planificação chinês é o referente aos chamados Planos Macrorregionais.

¹⁵⁹ “Além de seus benefícios econômicos diretos, o TAV desempenhou um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico e macroeconômico regional. Os serviços HSR têm gerado muitas novas viagens, tanto a negócios quanto a lazer. As viagens de negócios estão, em princípio, associadas ao desenvolvimento de mercados maiores e mais bem conectados, que por sua vez devem promover o desenvolvimento regional das áreas atendidas pelos novos serviços. Entrevistas com passageiros e empresas confirmam que os serviços HSR aumentaram significativamente a mobilidade e a interação entre os centros urbanos. Com cerca de 50% dos passageiros viajando a negócios, para um total de 1,7 bilhão de passageiros por ano, mais de 850 milhões de novas oportunidades são criadas para conectar, negociar e trocar ideias a cada ano - em comparação com a situação anterior ao TAV - levando à atividade econômica adicional, inovação e aumento da produtividade.”

Implementados no nível provincial ou interprovincial, abrangendo aglomerados de cidades, estes têm como função promover a coordenação do desenvolvimento numa escala regional. Para isso, devem ser aprovados e autorizados pelo Conselho de Estado e contar com a participação decisiva da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR) como principal instituição estatal de coordenação, supervisão e operação.

Com objetivos e tarefas que vão além da própria região, esses programas expressam uma orientação de ordem nacional, por isso necessitando de uma coordenação do governo central a fim de garantir seu cumprimento e viabilidade. Entretanto, permitem que as autoridades regionais tenham a autonomia necessária para criar, experimentar e executar políticas com vistas a atingir as metas e os objetivos definidos pelo plano (HEILMANN, 2018).

Subsidiado pela elaboração dos estudos e planos já tratados no início deste capítulo, num processo de reescalonamento do planejamento territorial, do local para o regional, o governo central identificou regiões consideradas estratégicas para dar prosseguimento ao seu projeto de desenvolvimento nacional, procurando substituir a lógica de competição entre as cidades por uma abordagem de elevação da competitividade da região como um todo a partir de *Planos de Coordenação*.

Ainda que a categoria de Planos Macrorregionais e o conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado não estivessem consolidados no sistema de planificação territorial chinês, o *Programa de Desenvolvimento do Oeste*, de fins dos anos 1990, pode ser considerado como o primeiro grande experimento nesse sentido, manifestando uma nova tendência de elaboração de planos regionais ambiciosos, sustentados pelo governo central e apoiados por massivos investimentos em infraestrutura.

Lançado em 1999, o programa foi uma resposta do governo chinês tanto à crise financeira asiática de 1997, que acendeu o alerta sobre os riscos da lógica de acumulação financeirizada para a economia nacional, quanto à acentuação

das disparidades regionais em favor das áreas costeiras após o início das políticas de reforma e abertura, como já foi demonstrado.

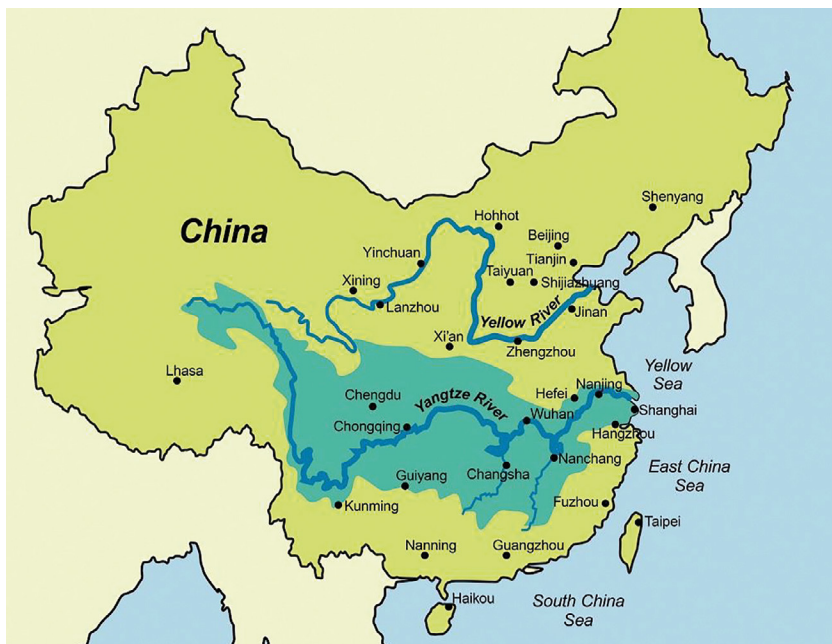
Inspirado no desenvolvimento do Oeste dos EUA durante a segunda metade do século XIX, inaugurou-se um esforço de *consolidação de uma economia nacional* territorialmente integrada a partir de grandes volumes de investimento em infraestrutura, como ferrovias e redes de gasodutos, tendo o Estado como núcleo gestor (JABBOUR, 2004). Além da criação de instituições semelhantes ao caso estadunidense para levar a cabo este programa, principalmente grandes bancos e corporações voltados ao investimento, procurou-se identificar uma cidade como eixo dessa expansão em direção ao Oeste. Se no caso dos EUA, Chicago cumpriu esse papel, no caso chinês a cidade escolhida foi Chongqing (OLIVEIRA, 2003).

This movement is similar to that seen in the second half of the nineteenth century in the United States when its westward expansion strategy centered in Chicago, which was located in the midwestern part of the country and functioned as a rail and road transportation junction¹⁶⁰. (JABBOUR; DANTAS, 2017, p. 798)

Localizada no curso médio do rio Yangtsé (ver figura 14), Chongqing, elevada a municipalidade sob controle do governo central, tornou-se ponto de convergência do sistema ferroviário que deveria integrar a região costeira a Leste com o Oeste do país, além de se tornar um mercado redistribuidor de bens agrícolas, concentrando grandes volumes de investimento em seu território, com uma média mensal de “U\$ 1,8 bilhões” de 2001 a 2010 (JABBOUR, 2004, p. 52).

¹⁶⁰ “Esse movimento é semelhante ao observado na segunda metade do século XIX nos Estados Unidos, quando sua estratégia de expansão para o Oeste centralizou-se em Chicago, que se localizava no Centro-Oeste do país e funcionava como um entroncamento ferroviário e rodoviário.”

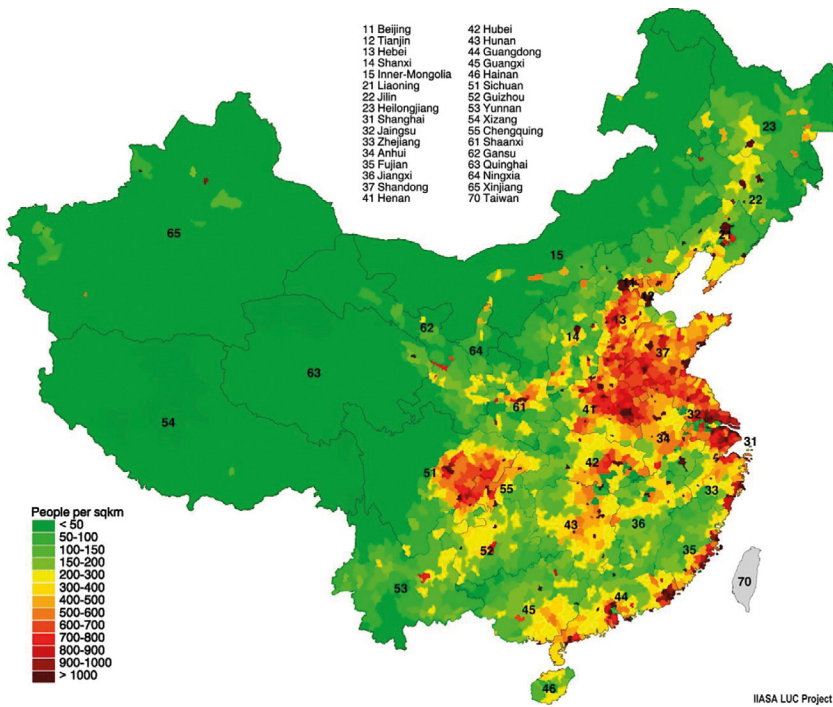
Figura 14 – Curso do Rio Yangtsé e do Rio Amarelo



Fonte: <https://www.metoffice.gov.uk/research/approach/collaboration/newton/insights/yangtze-river>. Acesso em 23 de setembro de 2022.

Além da enorme concentração populacional chinesa nas regiões da costa e central (ver figuras 15 e 16), fica clara a importância estratégica da cidade de Chongqing como ponta de lança do programa de desenvolvimento a Oeste. Sua localização, além de expandir a Oeste a fronteira de urbanização em larga escala, parece ter adquirido enorme importância ao compor, junto das outras três principais regiões metropolitanas do país (Pequim-Tianjin-Hebei, Delta do Rio Yangtze e Delta do Rio das Pérolas), dois eixos integradores do sistema urbano na região central da China, um vertical e outro horizontal, que tem na cidade de Wuhan o centro de comunicação (ver figura 8, usada anteriormente, e comparar com a localização de Wuhan na figura 14).

Figura 15 – Distribuição Demográfica da China



Fonte: <https://vividmaps.com/population-density-map-of-china/>. Acesso em 2 de fevereiro de 2023.

Assim, esse pode ser considerado o primeiro grande ensaio de uma reversão nas políticas regionais que estaria por vir nas décadas seguintes, ensaio esse sobretudo pautado na elevação das capacidades do Estado de intervir no território a partir da construção de infraestruturas, numa articulação entre o processo de desenvolvimento econômico e um intenso processo de urbanização e expansão das cidades em direção à integração dos mercados regionais e do território nacional como um todo.

A partir dos anos 2000, em meio ao processo de afirmação do conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado, outros Planos Macrorregionais foram sendo criados, abrangendo sobretudo as principais regiões metropolitanas do país, localizadas no litoral, portanto nas áreas mais desenvolvidas (ver figura 17).

Figura 16 – Mapa físico da China



Fonte: <https://www.freeworldmaps.net/asia/china/map.html>. Acesso em 1 de fevereiro de 2023.

Um deles foi o *Plano de Coordenação do Aglomerado Urbano do Delta do Rio das Pérolas*¹⁶¹, fruto de uma interação direta entre o governo central e as instâncias locais de governo, elaborado em 2004 por meio de uma parceria entre o Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano-Rural (MHDUR) e o Governo Provincial de Guangdong (WU, 2015). Em linhas gerais, baseado no Plano Nacional do Sistema Urbano, este plano procurou, por um lado, promover uma coerência urbano-regional a partir da formação de um cluster produtivo, e, por outro, iniciar um movimento de elevação da capacidade de influência do governo central nas decisões acerca daquela região.

Composta por 11 cidades, sendo as principais Guangzhou (Cantão), Shenzhen e as Regiões Administrativas Especiais (RAE) de Hong Kong e Macau, a região do Delta do Rio

¹⁶¹ “Pearl River Delta Urban Cluster Coordinated Development Plan”.

das Pérolas (ver figura 18), também conhecida como “Área da Grande Baía”, possui um PIB equivalente ao da Itália, respondendo por cerca de 14% do PIB total da China (PREEN, 2018). Característica singular é o fato de ser a região mais fragmentada do país do ponto de vista político, econômico e administrativo, comportando o que ficou conhecido como “um país, dois sistemas”: *“pattern of fragmented administration, duplicative competition, border friction and political division. (...) China’s only two-systems mega-region”*¹⁶². (MEULBROEK et al., 2023, p. 24).

Figura 17 – As Três Principais Regiões da China



Fonte: https://www.researchgate.net/figure/The-location-of-three-major-metropolitan-regions-in-China_fig1_320535152. Acesso em 2 de fevereiro de 2023.

¹⁶² “padrão de administração fragmentada, concorrência duplicada, fricção nas fronteiras e divisão política. (...) a única megarregião de dois sistemas da China”.

Foi justamente para lidar com esse desafio de fragmentação político-institucional e territorial que o Plano foi elaborado com três objetivos principais: (1) promover o ordenamento espacial em meio à intensa competição entre as cidades; (2) fortalecer a competitividade da região como um todo; e (3) transformar a região em uma Grande Região Metropolitana Global (WU, 2015) a fim de torná-la peça chave no processo de desenvolvimento e *catching-up* chinês.

Para isso, como reação ao desenvolvimento urbano desenfreado causado pelas indústrias voltadas à exportação, atraídas numa lógica de competição local, o Plano procurou criar uma ordem espacial a partir da definição de eixos orientadores para a expansão industrial e urbana, identificando regiões de desenvolvimento centrais, cinturões de desenvolvimento e áreas destinadas à preservação ambiental (figura 18).

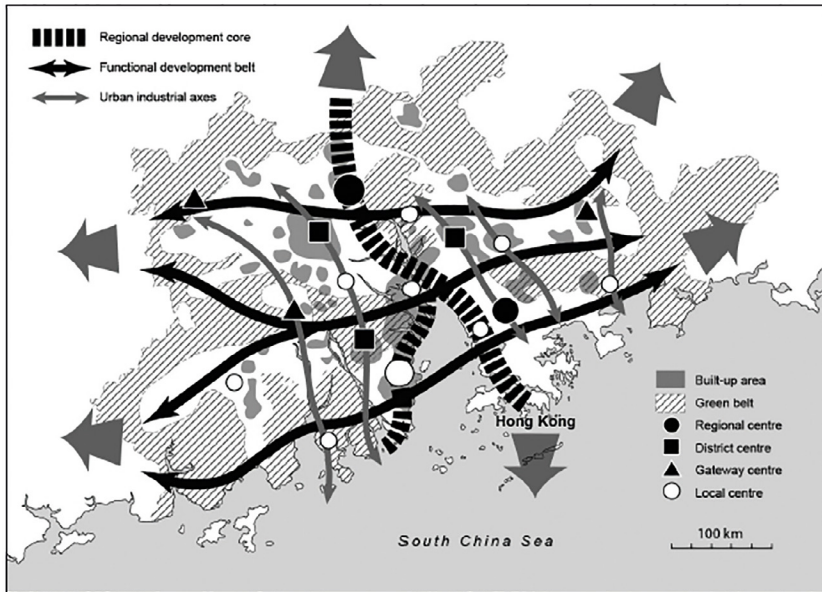
Um exemplo dessa busca por promover a coesão na região se deu com a criação do “programa de Vilas Especializadas”¹⁶³ (BARBIERI et al., 2020), que, desde meados dos anos 2000, vem procurando fundamentar a formação de um cluster a partir do efeito de aglomeração industrial, integrando a divisão social do trabalho em um nível de coerência urbano-regional.

*The programme has inspired a 2-fold sectoral specialisation of the townships: on the one hand, the specialisation in resource-based and agriculture-related activities, consistent with the policy's aim to upgrade traditional production in areas less involved in manufacturing development; on the other, the growth of mid- to high-tech manufacturing to promote technological upgrading and innovative activities in core manufacturing clusters in Guangdong*¹⁶⁴. (BARBIERI et al., 2020, p. 9)

¹⁶³ “Specialised towns programme”.

¹⁶⁴ “O programa inspirou uma dupla especialização setorial dos municípios: por um lado, a especialização em atividades baseadas em recursos e relacionadas à agricultura, consistente com o objetivo da política de atualizar a produção tradicional em áreas menos envolvidas no desenvolvimento manufatureiro; por outro, o crescimento da manufatura de média a alta tecnologia para promover a atualização tecnológica e atividades inovadoras nos principais clusters de manufatura em Guangdong.”

Figura 18 – Plano de Coordenação do Aglomerado Urbano do Delta do Rio das Pérolas



Fonte: Wu (2015).

Caso semelhante de Plano Macrorregional se deu com o *Plano Regional do Delta do Rio Yangtzé*, aprovado em 2010. Porém, se no caso do Plano do Delta do Rio das Pérolas a instituição do governo central responsável pela elaboração foi o Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano-Rural (MHDUR), no caso da Região do Delta do Rio Yangtzé foi a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDP) que, em parceria com o Instituto de Geografia da Academia de Ciências, cumpriu esse papel. Se no anterior, o plano macrorregional se baseou no Plano Nacional do Sistema Urbano, neste foi o Plano das Áreas Funcionais Principais a base de orientação (WU, 2015).

A região é composta por duas províncias (Jiangsu e Zhejiang) e a municipalidade de Xangai, esta respondendo diretamente ao governo central, totalizando 24 prefeituras. Apesar da conurbação urbana que a conforma, assim como no caso do Delta do Rio das Pérolas essa região também tem como característica a fragmentação, sobretudo administrativa: “ad-

ministrative fragmentation is a major problem, although along the axes from Shanghai to Nanjing and Shanghai to Hangzhou, urban built-up areas are almost contiguous, forming a gigantic ‘megapolis’¹⁶⁵” (WU, 2015, p. 132).

Por conta disso, e buscando melhorar sua competitividade internacional, o plano propôs uma *estratégia regional*. Definiu metas de desenvolvimento – por exemplo, os níveis de crescimento do PIB – e elegeu como prioridades a promoção do desenvolvimento dos serviços ligados à indústria, conjuntamente com uma reestruturação econômica e modernização da produção, principalmente voltada às exportações (WU, 2015).

O plano também previu o estabelecimento de uma estrutura espacial de caráter regional, composta por “um núcleo e seis cinturões¹⁶⁶” (figura 19), designando funções e estratégias para as cidades dentro da estratégia geral da região. Para isso, um importante elemento do plano foi a elaboração de projetos de infraestrutura, notadamente de transporte ferroviário e rodoviário, como parte da estratégia de desenvolvimento econômico e social regional.

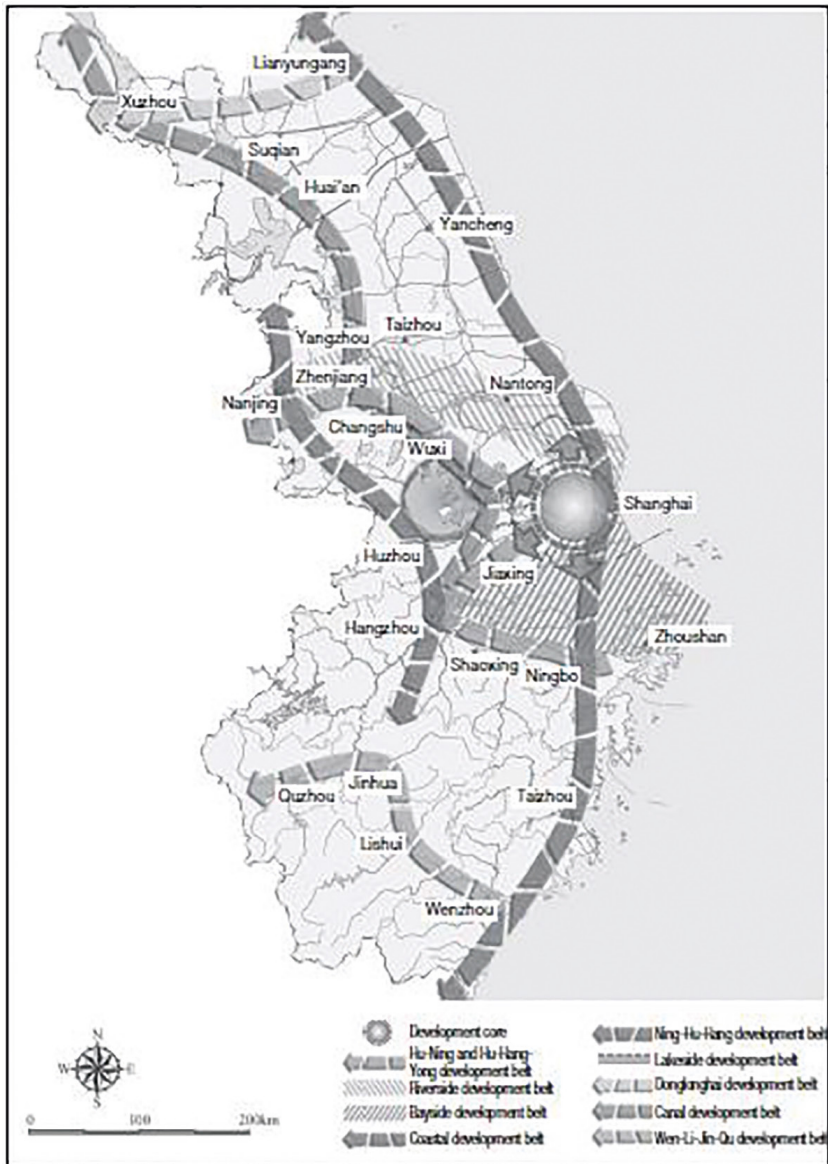
*The regional plan is quite comprehensive, covering land uses, the local economy, the environment, and infrastructure projects (for example, roads and inter-city railways), urbanization and patterns of urban development, social development, and public services. For each city, the plan proposes a development strategy, but the strategy is developed in the regional context, different from the urban plans made by individual cities, which are usually prepared from their local perspective. The regional plan is thus a top-down requirement, although local governments contributed to the process of plan-making*¹⁶⁷. (WU, 2015, p. 132)

¹⁶⁵ “A fragmentação administrativa é um grande problema, embora ao longo dos eixos de Xangai a Nanjing e de Xangai a Hangzhou, as áreas urbanas construídas sejam quase contíguas, formando uma gigantesca ‘megalópole’.”

¹⁶⁶ “one core with six belts”.

¹⁶⁷ “O plano regional é bastante abrangente, abrangendo usos do solo, economia local, meio ambiente e projetos de infraestrutura (por exemplo, estradas e ferrovias intermunicipais), urbanização e padrões de desenvolvimento urbano, desenvolvimento social e serviços públicos. Para cada cidade, o plano propõe uma estratégia de desenvolvimento, mas a estratégia é desenvolvida no contexto regional, diferente dos planos urbanos feitos por cidades individuais, que geralmente

Figura 19 – Estrutura Espacial do Plano Regional do Delta do Rio Yangtzé



Fonte: Wu (2015).

são elaborados a partir de sua perspectiva local. O plano regional é, portanto, um requisito de cima para baixo, embora os governos locais tenham contribuído para o processo de elaboração do plano.”

É justamente através dos projetos estratégicos que o governo central procura atuar e intervir nos rumos do desenvolvimento regional. Nesse sentido, os projetos funcionam, simultaneamente, como desdobramento e realização do planejamento no concreto; ao passo que os planos, ainda no campo da abstração, são pré-requisitos que se confirmam no real por meio dos projetos.

Em outras palavras, *da intervenção da superestrutura político-institucional se produz uma superestrutura físico-territorial*, num processo que, a longo prazo, aponta para que a segunda se torne “imagem e semelhança” da primeira. Os grandes projetos de infraestrutura de transporte têm, portanto, um papel fundamental na planificação chinesa em seu aspecto territorial, no geral, e no Plano Regional do Delta do Rio Yangtzé, em particular, incentivando, por exemplo, o desenvolvimento de um Sistema Intermunicipal de TAV.

*(...) the influence of the central government over the region still relies heavily on project approval. As for regional transport infrastructure, the central government plays a significant role, as by the nature of these projects, an integrated regional perspective is necessary. For the Yangtze River Delta, the plan encourages the development of inter-city and high-speed railways (...). The central government helps coordination between provinces and municipalities through central initiatives and filling the gap between inter-city infrastructures*¹⁶⁸. (WU, 2015, p. 132-134)

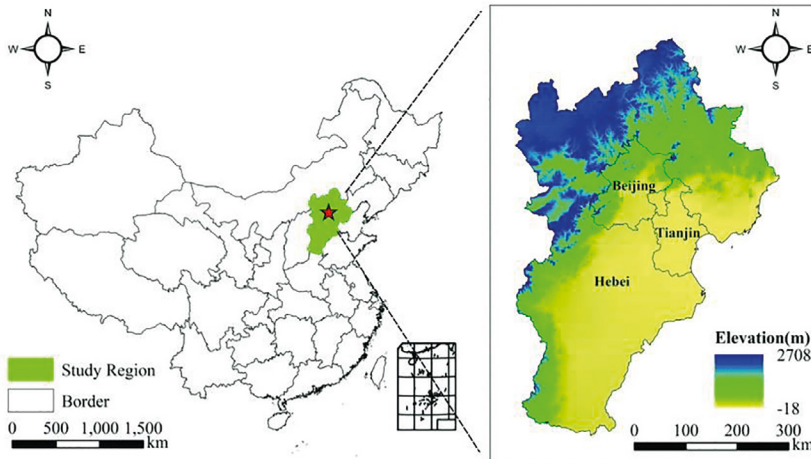
Portanto, mais uma vez se vê a atuação direta do governo central e do Estado na intervenção no território, e, neste caso, na planificação do processo de coordenação do desenvolvimento urbano-regional com base na formação de agrupamentos urbanos/city-clusters.

¹⁶⁸ “(...) a influência do governo central sobre a região ainda depende muito da aprovação de projetos. Quanto à infraestrutura de transporte regional, o governo central desempenha um papel significativo, pois, pela natureza desses projetos, é necessária uma perspectiva regional integrada. Para o delta do rio Yangtzé, o plano incentiva o desenvolvimento de ferrovias intermunicipais de alta velocidade (...). O governo central ajuda a coordenação entre províncias e municípios por meio de iniciativas centrais e preenchendo a lacuna entre as infraestruturas intermunicipais.”

4.2.2.1 A coordenação do desenvolvimento regional de Pequim-Tianjin-Hebei (Jing-Jin-Ji)

Um caso particular de aplicação do conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado pode ser encontrado na região de Pequim-Tianjin-Hebei, localizada na costa norte da China, também conhecida como “Jing-Jin-Ji” (figura 20). Formada por duas grandes metrópoles, Pequim e Tianjin e mais 11 cidades da província de Hebei, essa região tem cerca de duas vezes a extensão territorial da Coreia do Sul, com uma população próxima a 110 milhões de pessoas, o que representa por volta de 8% da população nacional (PREEN, 2018a).

Figura 20 – Região de Pequim-Tianjin-Hebei (Jing-Jin-Ji)



Fonte: LI et al. (2018).

Considerada uma das três mais importantes regiões do país (ver novamente a figura 17) – junto da região do Delta do Rio Yangtzé, que tem Xangai como núcleo, e da região do Delta do Rio das Pérolas, onde está localizada, por exemplo, a cidade de Shenzhen –, a região de Jing-Jin-Ji representa cerca de 10% do PIB chinês (PIPPA, 2021): “In terms of GDP, in 2016 the YRD¹⁶⁹ was comparable to Germany, the PRD¹⁷⁰ to Italy, and Jing-Jin-Ji to

¹⁶⁹ Yangtzé River Delta.

¹⁷⁰ Pearl River Delta.

Mexico. The YRD is by far the biggest of the three clusters economically¹⁷¹” (PREEN, 2018b).

Entretanto, em comparação com as outras duas, a região de Jing-Jin-Ji é a menos internacionalizada e menos rica¹⁷², e sofre com altos índices de poluição e impactos ambientais – das dez cidades mais poluídas do país, oito estão localizadas nessa região (PREEN, 2018b).

Another concern with the Jing-Jin-Ji region is that it is not sufficiently internationalized and therefore not sufficiently integrated into global supply chains. This lack of internalization is apparent when the region is compared with other clusters in China, namely the Yangtze River Delta region around Shanghai and the Pearl River Delta area in South China. In 2012, exports accounted for 15 per cent of the Jing-Jin-Ji area’s GDP, compared to 60 per cent in the Yangtze River Delta cluster and 63 per cent in the Pearl River Delta cluster¹⁷³. (PREEN, 2018a)

Ao mesmo tempo em que é uma das mais estratégicas regiões do país, é também uma das que apresenta maiores disparidades nos aspectos econômico, social e ambiental. Têm-se, de um lado, as duas metrópoles, Pequim e Tianjin, com cerca de 21 milhões e 15 milhões de habitantes, respectivamente, com altos índices de desenvolvimento econômico, renda e urbanização; e de outro, a província de Hebei, com cerca de 75 milhões de habitantes, população rural ainda significativa¹⁷⁴, uma renda média que representa cerca de 40%

¹⁷¹ “Em termos de PIB, em 2016 o Delta do Rio Yangtsé (DRY) era comparável à Alemanha, o Delta do Rio das Pérolas (DRP) à Itália e Jing-Jin-Ji ao México. O DRY é de longe o maior dos três clusters economicamente.”

¹⁷² Em 2016 o PIB *per capita* de Pequim-Tianjin-Hebei era de 67,6 mil yuans, enquanto o das regiões do Delta do rio Yangtsé e do rio das Pérolas era de 80 mil e 89,7 mil, respectivamente (PREEN, 2018b).

¹⁷³ “Outra preocupação com a região de Jing-Jin-Ji é que ela não é suficientemente internacionalizada e, portanto, não é suficientemente integrada nas cadeias de suprimentos globais. Esta falta de internalização é aparente quando a região é comparada com outros clusters na China, nomeadamente a região do Delta do Rio Yangtze em torno de Xangai e a área do Delta do Rio das Pérolas no sul da China. Em 2012, as exportações representaram 15 por cento do PIB da área de Jing-Jin-Ji, em comparação com 60 por cento no cluster do Delta do Rio Yangtze e 63 por cento no cluster do Delta do Rio das Pérolas.”

¹⁷⁴ A taxa de urbanização da província de Hebei em 2013 era de 48%. Abaixo da taxa

em relação à Pequim e Tianjin (BACULINAO, 2017), e vinculada a atividades produtivas de nível tecnológico inferior, voltada principalmente à indústria pesada e siderúrgica (PREEN, 2018a).

A successful cluster requires not only a strong core city, such as Beijing, but also satellite cities to be economically strong and sufficiently integrated to support the whole cluster. However, this is currently not the case in Jing-Jin-Ji (...). One of the concerns is that the disparity in resources and development between the areas is too great to overcome. This disparity is particularly prominent in Hebei province, which had a GDP per capita of only 36.4 percent of that of Beijing and 37.4 percent of Tianjin in 2016. Hebei is also at a different stage of industrialization compared to Beijing and Tianjin. Hebei is known for its heavy and lower value adding industries, whilst Beijing and Tianjin are known for their light and higher value adding industries¹⁷⁵. (PREEN, 2018a)

Em suma, uma região marcada pela coexistência do desenvolvido e do subdesenvolvido: “Beijing is one of China’s economic powerhouses, with a 2017 GDP of RMB 2.8 trillion (US\$443.6 billion) and a population of over 21 million people. However, this pales in comparison to the wider Jing-Jin-Ji region¹⁷⁶” (PREEN, 2018a).

Em decorrência da sua importância política e econômica para o país, de sua relevância populacional, da marcante desi-

média do país, que era de 53% no mesmo ano, e muito abaixo de Pequim e Tianjin, 86% e 82%, respectivamente (RESOURCES, 2016).

¹⁷⁵ “Um cluster bem-sucedido requer não apenas uma cidade central forte, como Pequim, mas também cidades satélites economicamente fortes e suficientemente integradas para dar suporte a todo o cluster. No entanto, atualmente não é o caso em Jing-Jin-Ji (...). Uma das preocupações é que a disparidade de recursos e desenvolvimento entre as áreas é muito grande para ser superada. Essa disparidade é particularmente proeminente na província de Hebei, que tinha um PIB per capita de apenas 36,4% do de Pequim e 37,4% de Tianjin em 2016. Hebei também está em um estágio diferente de industrialização em comparação com Pequim e Tianjin. Hebei é conhecida por suas indústrias pesadas e de menor valor agregado, enquanto Pequim e Tianjin são conhecidas por suas indústrias leves e de maior valor agregado.”

¹⁷⁶ “Pequim é uma das potências econômicas da China, com um PIB de 2,8 trilhões de RMB (US\$ 443,6 bilhões) em 2017 e uma população de mais de 21 milhões de pessoas. No entanto, isso empalidece em comparação com a região mais ampla de Jing-Jin-Ji.”

gualdade e contradições que a caracteriza, a região de Jing-Jin-Ji vem sendo objeto de atenção por parte do governo chinês pelo menos desde os anos 1980. Nas últimas quatro décadas, uma série de *políticas de desenvolvimento com apelo territorial* foi se sucedendo, ainda que com dificuldades.

Passando pela ideia de se criar espécies de “círculos” em torno da capital Pequim, de se aproveitar da posição estratégica da província de Hebei e formar um *city-cluster* na região, foi a partir dos anos 2000 que a tarefa de promover a integração do desenvolvimento de Jing-Jin-Ji adquiriu um caráter maior de urgência e importância estratégica a fim de lidar com os problemas e contradições que surgiam.

Primeiro em 2004, com o Plano de Integração de Pequim-Tianjin-Hebei, lançado pela CNDR; segundo em 2014, com o reconhecimento, por parte do recém constituído governo de Xi Jinping, da necessidade de se elaborar um **projeto de nível superior**, “*Top-level Design*”, para Pequim e seu entorno: “*The new leadership restarted the initiative (...), when Chinese President Xi Jinping held a symposium in Beijing on the coordinated development of the capital and its two neighbors*”¹⁷⁷ (DAILY, 2014). (ver figura 21).

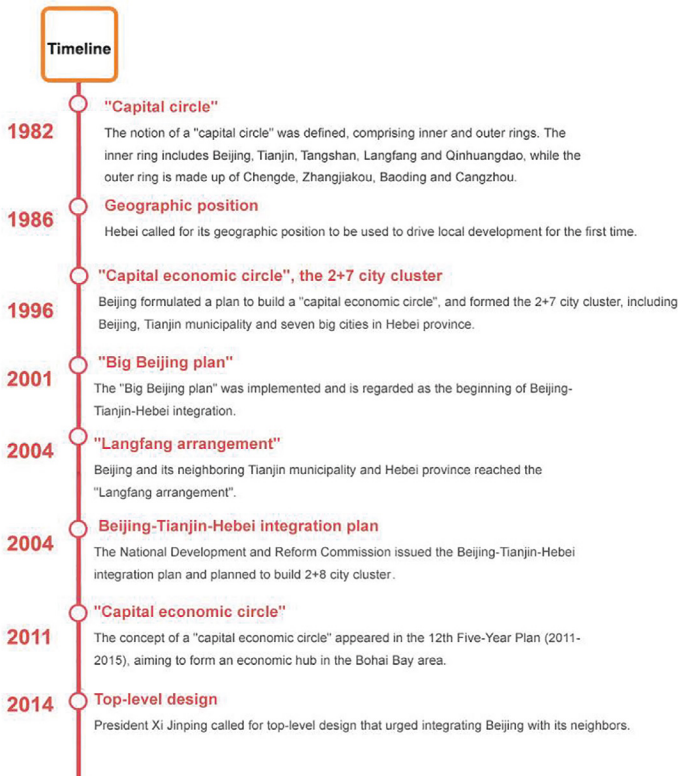
Foi, portanto, em meio ao processo de consolidação da liderança política de Xi Jinping no PCCh, e tendo a participação decisiva da CNDR enquanto instituição de planejamento de mais alto nível no Estado chinês, que o conceito de Desenvolvimento Regional Coordenado para a região de Pequim-Tianjin-Hebei amadureceu.

*The National and Development Reform Commission (NDRC) first proposed the Jing-Jin-Ji project over 10 years ago, and it later appeared in the 12th Five Year Plan (2011-2015). In recent years, however, integration plans have been accelerating*¹⁷⁸. (PREEN, 2018a)

¹⁷⁷ “A nova liderança reiniciou a iniciativa (...), quando o presidente chinês Xi Jinping realizou um simpósio em Pequim sobre o desenvolvimento coordenado da capital e seus dois vizinhos.”

¹⁷⁸ “A Comissão de Reforma Nacional e de Desenvolvimento (CNDR) propôs pela primeira vez o projeto Jing-Jin-Ji há mais de 10 anos, e mais tarde apareceu no 12º Plano Quinquenal (2011-2015). Nos últimos anos, porém, os planos de integração vêm se acelerando.”

Figura 21 – Evolução das Políticas de Desenvolvimento na Região de Jing-Jin-Ji



Fonte: Daily (2014).

Se aparece pela primeira vez no XII Plano Quinquenal (2011-2015), é a partir do XIII Plano Quinquenal, lançado em 2016, e primeiro já sob o governo de Xi Jinping, que o Desenvolvimento Coordenado de Jing-Jin-Ji passa a ser objeto de maior atenção e detalhamento quanto às suas principais características e tarefas. No mesmo ano, seria lançado um Plano de Esboço¹⁷⁹ do Desenvolvimento Coordenado de Jing-Jin-Ji (RESOURCES, 2016) e criado um Grupo de Liderança¹⁸⁰, composto por instituições do governo central, ministérios, além de representantes das províncias e cidades envolvidas, consolidando uma tendência de cooperação em nível institucional-administrativo.

¹⁷⁹ "Outline Plan".

¹⁸⁰ "Leading Group".

The National Development and Reform Commission (NDRC), the **country's top economic planner**, is working with related authorities and regional governments on a development plan to boost the economic integration of Beijing and its surrounding provincial areas, namely Tianjin municipality and Hebei province. (...) The three areas are the important economic growth engines in North China, and play a significant role in **leading national economic development**¹⁸¹. (DAILY, 2014)

Reafirmado no XIX Congresso do PCCh, em 2017, e no XIV Plano Quinquenal (2021-2025), sua implementação tem sido acelerada nos últimos anos. *"This **grand project** has the full backing of the Chinese government and is one of several projects that will lead the way in China's next stage of economic development*¹⁸²" (PREEN, 2018a).

Três eixos prioritários podem ser identificados quanto à ordenação do desenvolvimento de Jing-Jin-Ji: (i) a planificação da relação entre sociedade e ambiente natural; (ii) a promoção do desenvolvimento das infraestruturas de transporte; e (iii) a planificação da distribuição e níveis de desenvolvimento das forças produtivas: *"The coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region should (...) promote the first breakthroughs in the **three key areas of transportation, ecological environmental protection, and industry***¹⁸³." (RESOURCES, 2016)

O âmbito desse projeto da Região Jing-Jin-Ji abrange Beijing, Tianjin e outras 11 cidades da província de Hebei, inclusive a cidade de Baoding, tendo como **três áreas principais a proteção ambiental, o transporte e a transferência e atualização industriais**. No "Plano do Desenvolvimento

¹⁸¹ "A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC), o principal planejador econômico do país, está trabalhando com autoridades relacionadas e governos regionais em um plano de desenvolvimento para impulsionar a integração econômica de Pequim e suas áreas provinciais vizinhas, como o município de Tianjin e a província de Hebei. (...) As três áreas são importantes motores de crescimento econômico no norte da China e desempenham um papel significativo na liderança do desenvolvimento econômico nacional."

¹⁸² "Este grande projeto tem o total apoio do governo chinês e é um dos vários projetos que abrirão caminho para o próximo estágio de desenvolvimento econômico da China."

¹⁸³ "O desenvolvimento coordenado da região de Pequim-Tianjin-Hebei deve (...) promover os primeiros avanços nas três principais áreas de transporte, proteção ambiental ecológica e indústria."

Integrado da Região Jing-Jin-Ji”, lançado pelo governo chinês, está em destaque a ideia de procurar a **solução dos problemas ambientais e socio-econômicos através do desenvolvimento** e, ao mesmo tempo, assentar bons alicerces para o desenvolvimento através da proteção do meio ambiente com eventuais medidas restritivas. (CHINA. ORG. CN, 2018)

Basicamente, o Plano do Desenvolvimento Coordenado de Jing-Jin-Ji procura afirmar a *função estratégica* dessa região enquanto: (i) um *city-cluster* de referência mundial; (ii) uma área líder do desenvolvimento regional coordenado e de reformas no país; (iii) um novo motor do crescimento econômico nacional baseado na inovação e na elevação da produtividade; e (iv) uma área de demonstração da restauração ecológica e de melhoria ambiental (RESOURCES, 2016).

Em outras palavras, “um pilar central do plano de desenvolvimento econômico do país para o próximo século¹⁸⁴” (BACULINAO, 2017) e um irradiador de novas tendências ao processo de desenvolvimento urbano-rural e regional chinês: “The ‘Jing-jin-ji’ region is exploring a new growth mode in densely-populated areas and becoming a model for urban-rural coordinated development for the rest of the country¹⁸⁵” (XINHUA, 2019).

According to a strategy detailed in a report released (...), the megalopolis is one of three key projects aimed at boosting China’s economy over the next 100 years along with the Yangtze River Delta Economic Region, led by Shanghai (...), and the “One Belt, One Road” program in the west, which was created to promote China’s trading links with Asia, Europe and Africa¹⁸⁶. (BACULINAO, 2017)

Na esfera propriamente regional, como apontado já no XIII Plano Quinquenal (2016-2020), a intenção é promover a integra-

¹⁸⁴ “a central plank of the country’s economic development plan over the next century”.

¹⁸⁵ “A região ‘Jing-jin-ji’ está explorando um novo modo de crescimento em áreas densamente povoadas e se tornando um modelo de desenvolvimento urbano-rural coordenado para o resto do país.”

¹⁸⁶ “De acordo com uma estratégia detalhada em um relatório divulgado (...), a megalópole é um dos três principais projetos que visam impulsionar a economia da China nos próximos 100 anos, juntamente com a Região Econômica do Delta do Rio Yangtze, liderada por Xangai (...), e o programa “One Belt, One Road” no Oeste, que foi criado para promover os laços comerciais da China com a Ásia, Europa e África.”

ção racional das diversas áreas que compõem Jing-Jin-Ji, explorando os benefícios mútuos e se baseando nas forças complementares buscando *ajustar e melhorar a estrutura espacial da região econômica* (COMMISSION, 2026): “*Better guidelines to promote the economic integration of the areas would help them complement each other with respective advantages, as well as propelling economic transformation (...)*”¹⁸⁷ (DAILY, 2014).

“The core of integrated development of ‘Jing-jin-ji’ lies in the concepts of **optimization, adjustment and streamlining**, all for the sake of pursuing healthier development,” said Li Xiaojiang, a member of the expert committee advising the coordinated development of the “Jing-jin-ji” region and former head of the China Academy of Urban Planning and Design. (...) “With the same objective and coordinated measures, the three places have complemented each other’s advantages in a mutually beneficial manner and made steady progress toward achieving a **new mode of coordinated growth**,” said a senior official with the National Development and Reform Commission, the country’s top economic planner¹⁸⁸. (XINHUA, 2019)

Para isso, o Plano estabelece uma *complementaridade funcional* na região. A capital Pequim deve se afirmar como centro político e cultural do país e como centro de inovação em ciência e tecnologia, ao mesmo tempo em que consolida sua capacidade de intercâmbio internacional. Tianjin deve se tornar uma base nacional de pesquisa e desenvolvimento da indústria avançada, uma zona convergente de navegação internacional no norte do país, uma zona de demonstração de inovações em operações financeiras e zona piloto de reforma e abertura.

¹⁸⁷ “Melhores diretrizes para promover a integração econômica das áreas as ajudariam a se complementarem com as respectivas vantagens, além de impulsionar a transformação econômica (...).”

¹⁸⁸ “O núcleo do desenvolvimento integrado de ‘Jing-jin-ji’ reside nos conceitos de otimização, ajuste e racionalização, tudo para buscar um desenvolvimento mais saudável”, disse Li Xiaojiang, membro do comitê de especialistas que assessora o desenvolvimento coordenado de da região “Jing-jin-ji” e ex-chefe da Academia Chinesa de Planejamento e Design Urbano. (...) “Com o mesmo objetivo e medidas coordenadas, as três localidades têm se complementado mutuamente de forma benéfica e feito um progresso constante para alcançar um novo modo de crescimento coordenado”, disse um alto funcionário do Desenvolvimento Nacional e Comissão de Reforma, o principal planejador econômico do país.”

Já a Província de Hebei deve passar por um significativo processo de transformação, assumindo funções transferidas de Pequim de modo a se consolidar como uma importante base nacional de logística comercial moderna, uma zona piloto de modernização e atualização da indústria, zona de apoio ao ambiente ecológico e uma zona de demonstração da nova urbanização e de coordenação da dinâmica urbano-rural (RESOURCES, 2016).

*The Jing-Jin-Ji plan looks for different areas in the region to focus on their own comparative advantages so that duplication is avoided, areas complement each other, and synergies are maximized. (...) However, the project will not be successful if the various cities are static and solely focus on their current strengths. The project will require resources within the region to be rebalanced more optimally, including from industries where there is overcapacity, and areas will need to become more dynamic by building upon and adapting their current strengths. (...) Hebei province will be required to move away from heavy polluting industries by upgrading and modernizing its industrial base, while Tianjin attempts to become an R&D center for manufacturing and a pilot area for financial innovation and reform.*¹⁸⁹. (PREEN, 2018a)

Algo que já estava presente no XIII Plano Quinquenal, que cita a construção de um arranjo espacial baseado na distribuição de funções. A ideia central é criar “um único núcleo, dois motores, três cinturões industriais, quatro zonas funcionais e múltiplos nós¹⁹⁰” (COMMISSION, 2016, p. 108). Para isso, Pequim deverá se desenvolver como núcleo, Pequim e Tianjin deverão fortalecer sua integração e cooperação como dois motores econômicos

¹⁸⁹ “O plano Jing-Jin-Ji procura que diferentes áreas da região se concentrem em suas próprias vantagens comparativas, de modo que a duplicação seja evitada, as áreas se complementem e as sinergias sejam maximizadas. (...) No entanto, o projeto não terá sucesso se as várias cidades forem estáticas e focadas apenas em seus pontos fortes atuais. O projeto exigirá que os recursos da região sejam reequilibrados de maneira mais otimizada, inclusive de indústrias onde há excesso de capacidade, e as áreas precisarão se tornar mais dinâmicas, aproveitando e adaptando seus pontos fortes atuais. (...) A província de Hebei será obrigada a se afastar das indústrias pesadamente poluidoras, atualizando e modernizando sua base industrial, enquanto Tianjin tenta se tornar um centro de P&D para manufatura e uma área piloto para inovação e reforma financeira.”

¹⁹⁰ “a single core, twin engines, three industrial belts, four functional zones, and multiple nodes”.

de liderança. Ainda, a região contará com três eixos/cinturões industriais ligando (i) Pequim-Tianjin; (ii) Pequim-Baoding-Shijiazhuang (sul de Hebei); e (iii) Pequim-Tangshan-Qinhuangdao (extremo leste de Hebei); além de focar no desenvolvimento de várias centralidades urbanas locais (figura 22).

Figura 22 – Layout Espacial do City-Cluster de Jing-Jin-Ji



Fonte: Planning (2016).

Outro elemento importante apontado nesse plano e um dos principais aspectos da coordenação do desenvolvimento da região de Jing-Jin-Ji está relacionado a Pequim. Apesar de ser a maior, mais importante e desenvolvida centralidade urbana da região, a capital também vem sofrendo com os reflexos e contradições decorrentes do acelerado crescimento econômico e processo de urbanização das últimas décadas.

Altos índices de poluição do ar, recorrentes e extensos engarrafamentos, preços elevados de habitação e superpopulação são alguns dos principais: *“Since 2000, the permanent population in Beijing, one of China’s most populous cities, has increased by an average of nearly 600,000 annually to reach 21.14 million at the end of 2013¹⁹¹”* (DAILY, 2014).

Em decorrência dessa realidade e dos desafios que ela impõe, a planificação do desenvolvimento coordenado de Jing-Jin-Ji tem como uma das suas principais tarefas e estratégias o “esvaziamento” de Pequim.

Currently, Beijing has over-expanded population, frequent haze weather, increasingly congested traffic, continued high housing prices, and serious shortage of resources and environmental carrying capacity. The root cause of these problems is that Beijing has concentrated too many non-capital functions¹⁹². (RESOURCES, 2016)

A fim de conter esses reflexos negativos, o objetivo é transferir uma série de funções e atividades não vinculadas à sua condição de capital – desde indústrias, bases logísticas, a serviços públicos e sociais – e distribuí-las para outras áreas, conformando uma nova configuração produtiva e populacional na região.

*A prominent task of the ‘Jing-jin-ji’ strategy is to **move the non-capital functions out of Beijing** to treat ‘urban ills’ in the Chinese capital, such*

¹⁹¹ “Desde 2000, a população permanente em Pequim, uma das cidades mais populosas da China, aumentou em média quase 600.000 pessoas por ano, chegando a 21,14 milhões no final de 2013.”

¹⁹² “Atualmente, Pequim tem população superexpandida, tempo de neblina frequente, tráfego cada vez mais congestionado, altos preços de moradias e grave escassez de recursos e capacidade de carga ambiental. A raiz desses problemas é que Pequim concentrou muitas funções não relacionadas ao capital.”

as traffic jams and pollution. According to a guideline released in April 2015, the key functions of politics, culture, international communication and technical innovation will be prioritized, while other sectors will be moved out of Beijing. Measures to clear space in Beijing include the **closing of manufacturing businesses and the relocation of hospitals and schools**. In 2018, a total of 656 manufacturing companies in the city were shut down, and more than 200 markets and logistics centers were relocated, according to Beijing Mayor Chen Jining. In 2019, more than 300 manufacturing firms and 66 markets and logistics centers, usually high-polluting or low-end industries, will be phased out or moved to nearby regions¹⁹³. (XINHUA, 2019)

Isto é,

Coordinated development for the Beijing-Tianjin-Hebei region, as part of China's development strategy, aims at orderly **relocating all non-essential functions from Beijing**, the national capital, to neighboring locations. The move entails **adjusting the economic structure and rationalizing space utilization**, while exploring a **new mode of optimized integrated development** in a region with a dense population¹⁹⁴. (CHINA. ORG. CN, 2018)

Trata-se da *planificação do desenvolvimento em profundidade*, que, se deixado às leis cegas do desenvolvimento urbano, tende à aglomeração e concentração excessiva nos centros já mais

¹⁹³ “Uma tarefa proeminente da estratégia ‘Jing-jin-ji’ é mover as funções não capitais para fora de Pequim para tratar ‘doenças urbanas’ na capital chinesa, como engarrafamentos e poluição. De acordo com uma diretriz divulgada em abril de 2015, as funções-chave de política, cultura, comunicação internacional e inovação técnica serão priorizadas, enquanto outros setores serão transferidos de Pequim. As medidas para liberar espaço em Pequim incluem o fechamento de empresas manufatureiras e a realocação de hospitais e escolas. Em 2018, um total de 656 empresas de manufatura na cidade foram fechadas e mais de 200 mercados e centros de logística foram realocados, de acordo com o prefeito de Pequim, Chen Jining. Em 2019, mais de 300 empresas manufatureiras e 66 mercados e centros logísticos, geralmente indústrias altamente poluentes ou de baixo custo, serão desativados ou transferidos para regiões próximas.”

¹⁹⁴ “O desenvolvimento coordenado para a região de Pequim-Tianjin-Hebei, como parte da estratégia de desenvolvimento da China, visa a realocação ordenada de todas as funções não essenciais de Pequim, a capital nacional, para locais vizinhos. A mudança implica ajustar a estrutura econômica e racionalizar a utilização do espaço, ao mesmo tempo em que explora um novo modo de desenvolvimento integrado otimizado em uma região densamente povoada.”

desenvolvidos; junto da *planificação do desenvolvimento em extensão*, que tende ao espraçamento do próprio desenvolvimento em direção às áreas ainda subdesenvolvidas, dando contornos regionais aos processos de desenvolvimento e urbanização. Em outras palavras: *planificação do uso, ocupação e distribuição económico-social no território* enquanto processo de racionalização e ordenamento territorial numa dimensão urbano-regional.

Essa tarefa se realiza a partir da *unidade de contrários* que caracteriza o processo de desenvolvimento chinês, que procura coordenar, de um lado, o papel orientador do planeamento e das políticas de governo, junto, de outro lado, de uma estratégia de *especialização, expansão e integração da divisão social do trabalho* a partir do mercado.

*The principle of relief is: adhere to the **combination of government guidance and market mechanism**, give full play to the guiding role of government planning and policies, and play the main role of the market; adhere to the combination of centralized relief and decentralized relief, and consider the different nature and characteristics of the relief function*¹⁹⁵. (RESOURCES, 2016)

Algo que fica bem ilustrado em um trecho específico do Plano de Esboço¹⁹⁶ citado, onde é destacada uma orientação de Xi Jinping, secretário-geral do PCCh, de que o desenvolvimento coordenado de Pequim-Tianjin-Hebei deve ‘*conter o touro pelo nariz*’ ao lidar com o processo de transferência de funções e atividades de Pequim, procurando reduzir sua densidade populacional ao mesmo tempo que garante a continuidade do desenvolvimento urbano.

*(...) General Secretary Xi Jinping has made important instructions on many occasions, clearly pointing out that **the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei should hold back the “bull nose” and the main contradiction of Beijing’s non-capital functions**,*

¹⁹⁵ “O princípio do alívio é: aderir à combinação de orientação governamental e mecanismo de mercado, desempenhar plenamente o papel orientador do planeamento e das políticas governamentais e desempenhar o papel principal do mercado; aderir à combinação de alívio centralizado e alívio descentralizado e considerar a natureza e as características diferentes da função de alívio.”

¹⁹⁶ “Outline Plan”.

*reduce Beijing's population density, and achieve urban development (...). Therefore, the orderly easing of Beijing's non-capital functions is the core of the Beijing-Tianjin-Hebei coordinated development strategy, a key link and the top priority, and it plays an important leading role in promoting the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei*¹⁹⁷. (RESOURCES, 2016)

Visão que pode ser complementada com outra declaração de Xi Jinping durante uma conferência sobre urbanização, em 2015, onde este ressalta o papel do planejamento urbano-regional em meio às novas orientações, referindo-se ao conceito de nova urbanização e à coordenação do desenvolvimento regional com base na formação de city-clusters:

*We must respect the law of urban development, and adapt a systematic approach to it. We must conduct thorough research and carefully planning on the elements, structures, functions and other major aspects of the urban development. We must break with the old, restrictive thinking and conduct the orderly relocation of the non-essential functions from the mega-city*¹⁹⁸. (CGTN, 2018)

A fim de realizar esses objetivos, **Dois Grandes Projetos** surgem como parte de uma totalidade do planejamento urbano-regional de Jing-Jin-Ji: (1) a edificação de uma estrutura de transportes integradora da região, representada principalmente pela rede de TAV; e (2) a criação de uma nova centralidade urbana, expressa na Nova Área de Xiong'an¹⁹⁹, como destino principal das atividades a serem transferidas de Pequim.

¹⁹⁷ “(...) O secretário-geral Xi Jinping deu instruções importantes em muitas ocasiões, apontando claramente que o desenvolvimento coordenado de Pequim-Tianjin-Hebei deve conter o “nariz de touro” e a principal contradição das funções não capitais de Pequim, reduzir Densidade populacional de Pequim, e alcançar o desenvolvimento urbano (...). Portanto, a flexibilização ordenada das funções não capitais de Pequim é o núcleo da estratégia de desenvolvimento coordenado Pequim-Tianjin-Hebei, um elo fundamental e a principal prioridade, e desempenha um importante papel de liderança na promoção do desenvolvimento coordenado de Pequim-Tianjin-Hebei.”

¹⁹⁸ “Devemos respeitar a lei do desenvolvimento urbano e adaptar-lhe uma abordagem sistemática. Devemos realizar uma pesquisa completa e um planejamento cuidadoso sobre os elementos, estruturas, funções e outros aspectos importantes do desenvolvimento urbano. Devemos romper com o velho pensamento restritivo e conduzir a deslocalização ordenada das funções não essenciais da megacidade.”

¹⁹⁹ “Xiong'an New Area”.

No que se refere ao primeiro, foi lançado em 2016 um estudo para o Plano de Integração dos Transportes de Jing-Jin-Ji (PLANNING, 2016), realizado pelo Centro de Pesquisa de Transporte de Pequim em parceria com o Instituto de Planejamento e Design de Transporte Metropolitano de Shenzhen.

Nele fica explícita a opção por fazer da “integração do transporte (...) o principal campo do Desenvolvimento Coordenado para o City-Cluster de Pequim-Tianjin-Hebei²⁰⁰” (PLANNING, 2016, p. 1), prevendo para isso, a tarefa de fazer da rede ferroviária a espinha dorsal da comunicação de transportes. Em outras palavras, **o desenvolvimento da integração do transporte é tido como núcleo e prioridade principal do processo de integração produtiva regional**: “Physical infrastructure will play an important role in integrating the cluster, including for integrating supply chains and the labor market²⁰¹” (PREEN, 2018a).

Rail transit is the core and top priority of transportation integration development of Jingjinji City Cluster. According to the requirements of developing “Jingjinji city cluster on rails”, this research puts forward the development thinking and suggestions of creating “composite corridor of rail transit of metropolitan area” and constructing “cities on hubs” from two respective levels of channel and hub, to strengthen interconnection and interworking and mutual fusion of rail transits in different levels²⁰². (PLANNING, 2016, p. 4)

Orientação essa que estava presente no XIII Plano Quinquenal (COMMISSION, 2016), que identifica a necessidade de se desenvolver redes de trânsito ferroviário eficientes e densas, fortalecer o desenvolvimento das principais linhas ferroviárias, acelerando o desenvolvimento de ferrovias intermunicipais e in-

²⁰⁰ “Transportation integration (...) the leading field of the Coordinated Development for the Beijing-Tianjin-Hebei (Jingjinji) City Cluster”.

²⁰¹ “A infraestrutura física terá um papel importante na integração do cluster, inclusive para a integração das cadeias produtivas e do mercado de trabalho.”

²⁰² “O trânsito ferroviário é a principal prioridade do desenvolvimento da integração de transporte do Cluster da cidade de Jingjinji. De acordo com os requisitos de desenvolvimento do ‘city cluster de Jingjinji sobre trilhos’, esta pesquisa apresenta o pensamento de desenvolvimento e sugestões de criação de ‘corredor composto de trânsito ferroviário da área metropolitana’ e a construção de ‘cidades em hubs’ a partir de dois níveis respectivos de canal e hub, para fortalecer a interconexão e interfuncionamento e fusão mútua de trânsitos ferroviários em diferentes níveis.”

tramunicipais (suburbanas), transformando-as gradualmente em redes. Como meta: garantir que os serviços de trens de passageiros cubram todas as cidades no nível de prefeitura ou acima dele.

Em consonância com o Plano de Esboço²⁰³ lançado no mesmo ano, procurou-se, por meio do Plano de Integração dos Transportes, vincular a configuração espacial e distribuição das funções e atividades produtivas com a criação de uma rede de transportes composta por quatro linhas horizontais, quatro verticais, e um círculo, circundando Pequim, a fim de desviar o fluxo de cargas e demais atividades de logística da capital, reduzindo sua sobrecarga (figura 23). Além disso, foram elaborados diversos projetos de infraestrutura visando a integração com outros city-clusters do país, assim como conexões internacionais, considerando sua posição estratégica para o projeto Belt and Road Initiative (BRI)²⁰⁴.

Figura 23 – Layout da Rede de Transporte Integrado do City-Cluster de Jing-Jin-Ji



Fonte: Planning (2016).

²⁰³ “Outline Plan”.

²⁰⁴ A região de Jing-Jin-Ji está posicionada no fluxo que conecta o Japão e Coreia do Sul, através do porto de Tianjin, com o interior chinês em direção à Ásia Central e Rússia.

Foi nesse contexto de planificação que em novembro de 2016 o governo chinês anunciou um pacote de investimentos de cerca de US\$ 36 bilhões para nove grandes projetos de transporte ferroviário na região, visando construir, em apenas três anos, cerca de 1.100 km de linhas. *“The government is expected to spend hundreds of billions of dollars on transportation and infrastructure projects that would connect about 130 million people living in Beijing, the bustling port city of Tianjin and 11 other cities in Hebei province”*²⁰⁵ (BACULINAO, 2017).

*China has approved a 247-billion-yuan (\$36-billion) railway plan to improve transport links between the capital Beijing, the port city of Tianjin, and the neighboring province of Hebei, part of plans to integrate the three areas into a mega-city. (...) The plan will span nine projects that total 1,100 km (683 miles) in length, the country’s powerful economic planner, the National Development and Reform Commission, said in an online statement (...). (...) The projects will be built over the years to 2020, and are part of a wider plan that will stretch to 2030, it added*²⁰⁶. (REUTERS, 2016)

A expectativa é de que esses investimentos em transporte impulsionem a circulação de trabalhadores qualificados e a força de trabalho em geral na região, levando desenvolvimento para as áreas subdesenvolvidas: *“It is hoped that the project will boost the movement of talent and labor and help underdeveloped areas catch up, a scenario that should benefit Hebei (...)”*²⁰⁷ (BACULINAO, 2017).

²⁰⁵ “Espera-se que o governo gaste centenas de bilhões de dólares em projetos de transporte e infraestrutura que conectariam cerca de 130 milhões de pessoas que vivem em Pequim, a movimentada cidade portuária de Tianjin e outras 11 cidades na província de Hebei.”

²⁰⁶ “A China aprovou um plano ferroviário de 247 bilhões de yuans (US\$ 36 bilhões) para melhorar as ligações de transporte entre a capital Pequim, a cidade portuária de Tianjin e a província vizinha de Hebei, parte dos planos para integrar as três áreas em um mega- cidade. (...) O plano abrangerá nove projetos que totalizam 1.100 km (683 milhas) de extensão, disse o poderoso planejador econômico do país, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, em um comunicado online (...). (...) Os projetos serão construídos ao longo dos anos até 2020, e fazem parte de um plano mais amplo que se estenderá até 2030, acrescentou.”

²⁰⁷ “Espera-se que o projeto impulsione a circulação de talentos e mão de obra e ajude as áreas subdesenvolvidas a se recuperarem, cenário que deve beneficiar Hebei (...)”

By 2018, more than 40 inter-province bus lines, totaling 2,800 km in length, had been in operation between Beijing and 17 neighboring districts or cities in Hebei. The high-speed railway line connecting Beijing and Zhangjiakou, Hebei, will be in operation this year, while the expressway between Beijing's Yanqing District and Zhangjiakou's Chongli, two major venues for the 2022 Winter Olympics, will also begin service, according to the government of Hebei. Construction on a high-speed railway connecting Tianjin and Beijing's new airport in Daxing District will start in 2019, according to the municipal government of Tianjin²⁰⁸. (XINHUA, 2019)

A longo prazo, até 2050, planeja-se construir cerca de 24 linhas ferroviárias intermunicipais na região, sendo que, destas, oito deveriam ficar prontas até 2020. Assim, espera-se atingir a meta de “one-hour commuting circle”, ou seja, que a centralidade da região de Jing-Jin-Ji, que tem Pequim e Tianjin como núcleo, e as áreas urbanas adjacentes que conformam o city-cluster estejam separadas por uma viagem com no máximo 1 hora de duração: “By 2020, the region will consist of 9,500 km of railways and 9,000 km of expressways, which means that travel times between any of the major cities in the region will be under one hour by train and three hours by car²⁰⁹” (PREEN, 2018a).

Residents of bedroom communities just outside Beijing's city limits, who now spend five to six hours a day on their commutes, are expected to be the main beneficiaries of a new transportation system serving the megalopolis. (...) **“The biggest change is in transportation,”** Zhang Zhongmin, a humanities professor and environmental campaigner based in Shijiazhuang, the capital of Hebei, told NBC News. “It used to take almost one day to

²⁰⁸ “Até 2018, mais de 40 linhas de ônibus interprovinciais, totalizando 2.800 km de extensão, estavam em operação entre Pequim e 17 distritos ou cidades vizinhas em Hebei. A linha ferroviária de alta velocidade que liga Pequim e Zhangjiakou, Hebei, estará em operação este ano, enquanto a via expressa entre o distrito de Yanqing, em Pequim, e Chongli, em Zhangjiakou, dois locais importantes para os Jogos Olímpicos de Inverno de 2022, também começará a funcionar, de acordo com o governo de Hebei. A construção de uma ferrovia de alta velocidade conectando Tianjin e o novo aeroporto de Pequim no distrito de Daxing começará em 2019, de acordo com o governo municipal de Tianjin.”

²⁰⁹ “Até 2020, a região terá 9.500 km de ferrovias e 9.000 km de vias expressas, o que significa que o tempo de viagem entre qualquer uma das principais cidades da região será inferior a uma hora de trem e três horas de carro.”

*travel from Hebei to Beijing, but now it's only a few hours*²¹⁰.”
(BACULINAO, 2017)

Apesar dos objetivos serem de médio e longo prazo, os massivos e pontuais investimentos em grandes projetos de infraestruturas de transporte já apresentam resultados consideráveis, caminhando em direção à meta de tempo de viagem de 1h entre as principais cidades de Jing-Jin-Ji. É o caso, por exemplo, das linhas de TAV, já concluídas, que conectam Tianjin a Pequim e centralidades urbanas em seu entorno.

*The expanding railway networks have cut commute time in the region significantly, said Steven McCord, research head at real estate service firm Jones Lang LaSalle (JLL). (...) “It was not possible to go all the way from Beijing to Binghai and that’s a one-hour trip now. It’s now also possible to go between Tianjin and Tangshan in less than 30 minutes, which was previously several hours’ drive,” he said. (...) “I think there are few places in the world that have that kind of integration. It has made it much easier to do business.” The news helped push up shares of firms that stand to benefit from the plan*²¹¹. (REUTERS, 2016)

4.2.2.2 A Nova Área de Xiong'an

Quanto à Nova Área de Xiong'an, esta localiza-se a cerca de 150 km a sudoeste de Pequim e abrange três condados: Xiong, Rongcheng e Anxin (GERILLA-TEKNOMO, 2018). Apesar de ser uma área industrializada e populosa, é ainda muito vinculada

²¹⁰ “Espera-se que os residentes de comunidades-dormitório fora dos limites da cidade de Pequim, que agora passam de cinco a seis horas por dia em seus deslocamentos, sejam os principais beneficiários de um novo sistema de transporte que atende a megalópole. (...) ‘A maior mudança está no transporte’, disse Zhang Zhongmin, professor de humanidades e ativista ambiental baseado em Shijiazhuang, capital de Hebei, à NBC News. ‘Costumava levar quase um dia para viajar de Hebei a Pequim, mas agora são apenas algumas horas’.”

²¹¹ “A expansão das redes ferroviárias reduziu significativamente o tempo de deslocamento na região, disse Steven McCord, chefe de pesquisa da empresa de serviços imobiliários Jones Lang LaSalle (JLL). (...) “Não era possível ir de Pequim a Binghai e agora é uma hora de viagem. Agora também é possível ir entre Tianjin e Tangshan em menos de 30 minutos, o que antes era várias horas de carro”, disse ele. (...) “Acho que são poucos os lugares no mundo que têm esse tipo de integração. Ficou muito mais fácil fazer negócios.” A notícia ajudou a impulsionar as ações de empresas que se beneficiariam com o plano.”

a atividades de baixa tecnologia, possuindo um nível médio de renda menor do que o de Hebei, província da qual faz parte.

With an estimated population of 1 million, the area has low-intensity, high-concentration, and labor-intensive development such as garment, shoe, and plastics manufacturing. Low-technology light industry is the main economic driver contributing to more than 50% of gross domestic product (GDP), while agricultural activities contribute 20%. The average per capita GDP is CNY²¹² 19,200, which is below the average GDP in Hebei province²¹³. (GERILLA-TEKNOMO, 2018, p. 1)

Seguindo uma prática já bastante disseminada na governança chinesa desde os anos 1980, a criação de zonas-piloto voltadas à implementação e experimentação de políticas de reforma e abertura tem em Xiong'an um projeto de continuidade e evolução em relação a outras experiências no país, como os casos da Zona Econômica Especial de Shenzhen e da Nova Área de Pudong. Porém, diferentemente dessas duas, além da decisão pela sua criação, que se deu em 2017, também a supervisão de seu desenvolvimento está sob a responsabilidade do Comitê Central do PCCh e do Conselho de Estado (CGTN, 2018).

(...) the establishment of the Hebei Xiong'an New District is a major historic strategic choice made by the Party Central Committee with Comrade Xi Jinping at the core. It is a millennium plan and a national event. General Secretary Xi Jinping personally planned, personally made decisions, and personally promoted the planning and construction of the Xiong'an New Area²¹⁴. (CCTV, 2019)

²¹² Yuan.

²¹³ "Com uma população estimada de 1 milhão, a área tem desenvolvimento de baixa intensidade, alta concentração e trabalho intensivo, como vestuário, calçados e fabricação de plásticos. A indústria leve de baixa tecnologia é o principal motor econômico, contribuindo com mais de 50% do produto interno bruto (PIB), enquanto as atividades agrícolas contribuem com 20%. O PIB per capita médio é de CNY19.200, abaixo do PIB médio da província de Hebei."

²¹⁴ "(...) o estabelecimento do Novo Distrito de Hebei Xiong'an é uma importante escolha estratégica histórica feita pelo Comitê Central do Partido com o Camarada Xi Jinping no centro. É um plano do milênio e um evento nacional. O secretário-geral Xi Jinping planejou pessoalmente, tomou decisões pessoalmente e promoveu pessoalmente o planejamento e a construção da Nova Área de Xiong'an.

No ano seguinte, como desdobramentos do sistema de planificação de Xiong'an, foram lançados um Plano de Diretriz²¹⁵ e um Plano Diretor²¹⁶ (ZHEN et al., 2019; YANGQIU et al., 2021), que afirmaram o caráter estratégico desse grande empreendimento urbano.

*According to a master plan published in April 2018, Xiongan is another **new area of “national significance”** following the Shenzhen Special Economic Zone and Shanghai Pudong New Area. It will be a new home for Beijing’s colleges, hospitals, business headquarters, and financial and public institutions. Often billed as China’s “city of the future”, Xiongan has been designed to become a zone for innovation, a digital city synchronized with a brick-and-mortar one, and a livable and business-friendly area²¹⁷. (XINHUA, 2019)*

Encarada como de importância não apenas regional, mas também nacional, os documentos oficiais de planejamento de Xiong'an deixam clara a intenção de tornar esta uma cidade modelo do padrão de desenvolvimento projetado para a China nas próximas décadas – pautado numa modernização econômica baseada na inovação²¹⁸ – e expressão mais avançada da urbanização de novo tipo no país.

*To this end, last year Chinese President Xi Jinping announced the **creation of the Xiongan New Area**. Xiongan is poised to become an innovative testing ground for pilot reforms and new technologies, like the Shenzhen Special Economic Zone and Shanghai’s Pudong New Area before it²¹⁹. (PREEN, 2018a)*

²¹⁵ “Guideline Plan”.

²¹⁶ “Master Plan”.

²¹⁷ “De acordo com um plano diretor publicado em abril de 2018, Xiongan é outra nova área de “importância nacional” após a Zona Econômica Especial de Shenzhen e a Nova Área de Shanghai Pudong. Será um novo lar para as faculdades, hospitais, sedes comerciais e instituições financeiras e públicas de Pequim. Muitas vezes anunciada como a “cidade do futuro” da China, Xiongan foi projetada para se tornar uma zona de inovação, uma cidade digital sincronizada com uma de tijolo e argamassa e uma área habitável e favorável aos negócios.”

²¹⁸ Para maiores informações sobre a estratégia de desenvolvimento e modernização chinês para as próximas décadas, recomenda-se Hu et al. (2021).

²¹⁹ “Para esse fim, no ano passado, o presidente chinês Xi Jinping anunciou a criação da Nova Área de Xiongan. Xiongan está prestes a se tornar um campo de testes inovador para reformas-piloto e novas tecnologias, como a Zona Econômica Especial de Shenzhen e a Nova Área de Pudong de Xangai antes dela.”

Em outras palavras, a intenção é que o Grande Projeto da Nova Área de Xiong'an "aponte para o futuro", tornando-se uma tendência a irradiar novas regularidades para outras áreas e regiões do país e um "catalizador da integração e transformação de Jing-Jin-Ji" – deve ser visto, junto de Pequim e Tianjin, como o "core" da região (CGTN, 2018).

Nesse sentido, do ponto de vista regional, a médio e longo prazo a Nova Área de Xiong'an deve se afirmar como um ponto de convergência no coração de Jing-Jin-Ji, formando um triângulo junto com Pequim e Tianjin (ver figura 24), e atraindo uma série de funções e atividades a serem transferidas da capital: *"Chinese planners envisioned that by the middle of the century, Xiongan would become a significant part of the world-class 'Jing-jin-ji' city cluster, effectively performing Beijing's non-capital functions"*²²⁰ (XINHUA, 2019).

*Xiong'an will support the noncapital functions of the central government in Beijing. With plans to attract international and national resources and set up research centers focusing on advance technology (such as artificial intelligence, big data, cloud technology, e-commerce, and biomedical research), Xiong'an is set to become the incubation center for future technological development (such as quantum communication, stem cell research, and nanomaterials)*²²¹. (GERILLA-TEKNOMO, 2018, p. 1)

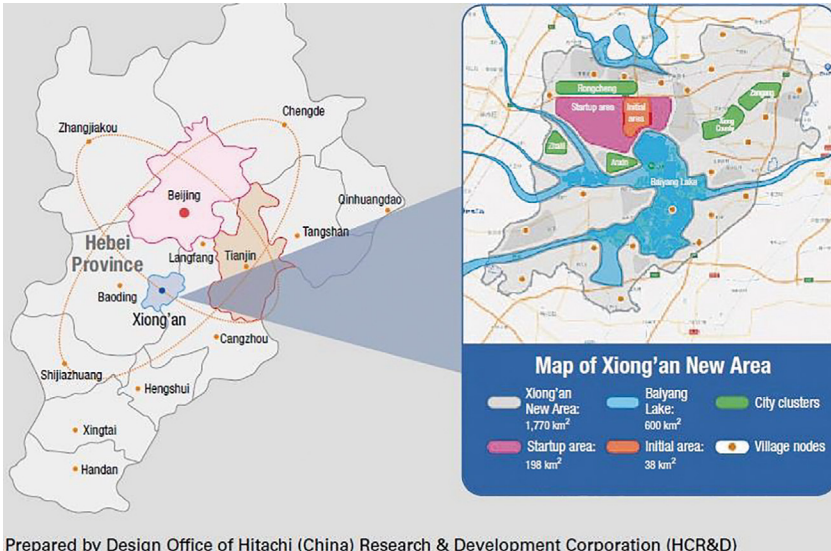
Enquanto o Plano de Diretriz estabelece a estratégia, a função, os objetivos e o planejamento dessa nova centralidade urbana, estipulando metas para os anos de 2035 e 2050 – considerados pelo PCCh como marcos no processo de modernização de caráter socialista chinês (HU et al., 2021) –, o Plano Diretor, mais

²²⁰ "Os planejadores chineses previram que, em meados do século, Xiongan se tornaria uma parte significativa do aglomerado de cidades "Jing-jin-ji" de classe mundial, desempenhando efetivamente as funções não capitais de Pequim."

²²¹ "Xiong'an apoiará as funções não capitais do governo central em Pequim. Com planos de atrair recursos internacionais e nacionais e estabelecer centros de pesquisa com foco em tecnologia avançada (como inteligência artificial, big data, tecnologia em nuvem, comércio eletrônico e pesquisa biomédica), Xiong'an está prestes a se tornar o centro de incubação para futuros desenvolvimento tecnológico (como comunicação quântica, pesquisa com células-tronco e nanomateriais)."

detalhado, se desdobra em planos especiais, abrindo caminho para a execução e construção do grande projeto de Xiong'an a partir da elaboração de um *Sistema de Planejamento Urbano*²²² (YANGQIU et al., 2021).

Figura 24 – Nova Área de Xiong'an (Hebei)



Fonte: YANGQIU et al. (2021).

Basicamente, esse sistema se ramifica em quatro planos setoriais gerais que visam dar forma ao conceito de urbanização de novo tipo, concentrando-se na construção de uma cidade baseada na inovação (*Innovation City*); na incorporação de novas tecnologias, como Big Data, Internet das Coisas, 5G (*Intelligent City*); numa economia de baixo carbono e de desenvolvimento ecológico (*Green City*); e centrada na qualidade de vida de seus habitantes, dando ênfase ao acesso a serviços públicos (*Livable City*).

A partir daí desdobra-se em 26 planos especializados²²³, onde um deles é o *projeto de integração dos transportes*, que tem

²²² "City Planning System".

²²³ Esses planos contam com cerca de 200 equipes de planejamento e avaliação compostas por mais de mil especialistas chineses e do exterior e 2,5 mil engenheiros (YANGQIU, 2021).

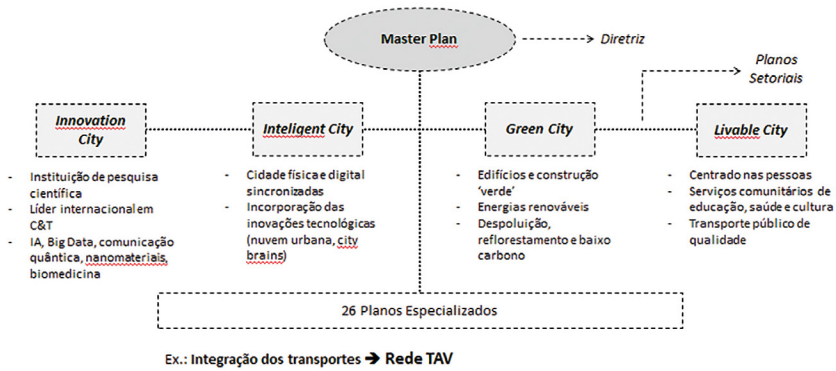
na rede ferroviária de alta velocidade um componente estratégico de conexão com o restante da região e integração com outros modais de transporte (ver figura 25).

*Transport forms an important part of this new area development. (...) The transport plan should contain elements of accessibility, mobility, and innovation that are at par with international standards and best practice. An integrated and sustainable transportation development for Xiong'an will promote sustainable urban development, decrease emissions, reduce transport safety incidents, reduce congestion, and increase attractiveness and competitiveness for residents and businesses. The Ministry of Transport (MOT) provides guidance and support on the development of the sustainable transport plan and interregional linkages in the Beijing-Tianjin-Hebei region and neighboring cities. MOT also provides technical and capacity development support on transport related matters for Xiong'an*²²⁴. (GERILLA-TEKNOMO, 2018, p. 1)

Assim sendo, e em poucas palavras, o desenvolvimento coordenado de *Jing-Jin-Ji* e a Nova Área de Xiong'an são encarados como tendo a função de se tornarem expressões mais avançadas de aplicação dos conceitos de *Desenvolvimento Regional Coordenado* e *Urbanização de Novo Tipo* enquanto totalidade do planejamento urbano-regional perseguido pelo PCCh para as próximas décadas.

²²⁴ "O transporte constitui uma parte importante do desenvolvimento desta nova área. (...) O plano de transporte deve conter elementos de acessibilidade, mobilidade e inovação que estejam de acordo com os padrões e melhores práticas internacionais. Um desenvolvimento de transporte integrado e sustentável para Xiong'an promoverá o desenvolvimento urbano sustentável, diminuirá as emissões, reduzirá os incidentes de segurança no transporte, reduzirá o congestionamento e aumentará a atratividade e a competitividade para residentes e empresas. O Ministério dos Transportes (MT) fornece orientação e apoio no desenvolvimento do plano de transporte sustentável e ligações inter-regionais na região de Pequim-Tianjin-Hebei e cidades vizinhas. O MT também fornece suporte técnico e de desenvolvimento de capacidade em assuntos relacionados ao transporte para Xiong'an."

Figura 25 – Sistema de Planejamento da Nova Área de Xiong'an



Fonte: elaboração própria.

A planificação do desenvolvimento urbano-regional desigual na china como expressão territorial da ‘nova economia do projeto’

De caráter teórico-conclusivo, este quinto capítulo busca articular as questões levantadas no segundo com os elementos histórico-empíricos tratados no terceiro e quarto capítulos. Pretende-se, com isso, realizar uma síntese, utilizando-se dos principais conceitos trabalhados na parte inicial desta tese, para construir uma hipótese quanto ao caso concreto do *planejamento urbano-regional chinês contemporâneo*.

O objetivo é demonstrar como o processo de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial se realiza em meio ao processo histórico de desenvolvimento da formação econômico-social chinesa. Dito de outra forma, demonstrar como este desenvolvimento se dá perante um *processo gradual e evolutivo de afirmação da racionalização [político-institucional] do uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território*.

Para além da articulação entre desenvolvimento e território, o que se quer chamar a atenção propriamente, e partindo da primazia da política como característica intrínseca do socialismo²²⁵, é para o aspecto político que reside na articulação entre economia política e território. Nesse sentido, compreender qual participação e contribuição têm as *políticas de caráter ou repercussão territorial* para o processo de desenvolvimento da formação social chinesa passa a ser tarefa fundamental.

A questão que se coloca é: Quais são as implicações de conteúdo político decorrentes da evolução e elevação das capacidades de intervenção da superestrutura político-institucional

²²⁵ Ver tópicos 2.5 e 2.6.

chinesa na economia e território daquele país? Qual é o *sentido político* da planificação do desenvolvimento urbano-regional desigual chinês? O que ele representa de novo no *processo de afirmação do modo de produção socialista* naquela formação econômico-social?

A fim de responder a esses questionamentos de ordem mais abstrata, primeiro é preciso retornar para sua dimensão histórica e concreta. O ponto de partida passa a ser a análise do processo de planificação do desenvolvimento urbano-regional desigual chinês enquanto *processo progressivo de racionalização* do desenvolvimento econômico-social em seu aspecto territorial.

5.1 O processo progressivo de racionalização do desenvolvimento econômico-social em seu aspecto territorial

O *caminho de progressão constante do conhecimento humano*, abordado no segundo capítulo²²⁶, e caracterizado pelo desdobramento de ideias, elaboração de conceitos, teorias, planos e execução de projetos, manifesta-se a partir de formas particulares na formação econômico-social chinesa, como ficou demonstrado nos capítulos 3 e 4.

Isso se verifica, do ponto de vista teórico e mais geral, por um lado, pela capacidade que o Partido Comunista da China (PCCCh) tem demonstrado ao longo das últimas décadas – com participação decisiva de suas principais lideranças, e em que pese as profundas transformações e mudanças de curso ao longo desse tempo – em absorver e conservar os elementos mais essenciais do materialismo histórico-dialético, seu sentindo filosófico, sua concepção de mundo e científica, como método e orientação para o exercício do poder político e da governança institucional (BOER, 2022).

O materialismo dialético é a visão de mundo e a metodologia dos Comunistas Chineses. Mao Zedong uma vez disse que o

²²⁶ Ver tópico 2.10.

marxismo se constitui por vários meios de aprendizagem, mas seu fundamento é a filosofia marxista. (...) Deng Xiaoping era extremamente adepto a resolver questões práticas pela aplicação do materialismo dialético. Ele enfatizou que devemos compreender as principais questões do estágio primário do socialismo e sustentar o desenvolvimento econômico enquanto nossa tarefa central (...). Jiang Zemin apontou que ‘sem a visão de mundo do materialismo histórico e dialético, não se pode adotar a postura correta ou a atitude racional para compreender as coisas complexas e objetivas ou *apreender as leis que governam o seu desenvolvimento*’. Complementando isso, Hu Jintao mencionou que “a visão de mundo e a metodologia do materialismo histórico e dialético são os elementos fundamentais do Marxismo”. Devemos estudar e compreender a filosofia marxista de modo que realcemos a nossa habilidade para resolver as questões fundamentais da nova era. (JINPING, 2015)

Por outro lado, ressalta-se a capacidade do Partido Comunista da China (PCCh) em readequar e adaptar o materialismo dialético à realidade e condições históricas específicas da formação social chinesa, configurando um processo de “sinização do marxismo²²⁷” (BOER, 2022, p. 8) que surge com o objetivo de dar respostas concretas a problemas concretos do país. Isso é representado pelas formulações e acréscimos teóricos, destacados inclusive no XIV Plano Quinquenal de 2021, e elaborados pelo partido, mais uma vez com participação decisiva de suas principais lideranças – notadamente, o Pensamento de Mao Tsé-Tung, a Teoria de Deng Xiaoping, a concepção das Três Representações, elaborada sob Jiang Zemin, o conceito de Desenvolvimento baseado na Ciência, e a mais recente contribuição representada pelo Pensamento de Xi Jinping – culminando no que hoje é chamado de socialismo com características chinesas.

We will hold aloft the great banner of socialism with Chinese characteristics, and deeply implement the spirit of the 19th Party

²²⁷ “sinification [zhongguohua] of Marxism”.

Congress (...); persist in taking Marxism- Leninism, Mao Zedong Thought, Deng Xiaoping Theory, the important thinking of the “Three Represents,” the Scientific Development Concept, and Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era as the guide (...) ²²⁸. (AGENCY, 2021)

5.1.1 Elaboração de conceitos orientadores do planejamento urbano-regional

Para além das teorias gerais formuladas pelo PCCh quanto ao processo de desenvolvimento chinês, como parte do primeiro momento – de abstração (ver figura 2) – do processo progressivo de racionalização do desenvolvimento econômico-social em seu aspecto territorial na China, no que se refere aos principais conceitos, como citados no terceiro capítulo, dois em especial se destacam: o conceito de *Desenvolvimento Regional Coordenado* e o conceito de *Nova Urbanização*, ou urbanização de novo tipo – também formulados no seio do PCCh.

O conceito de desenvolvimento regional coordenado surge num contexto de reafirmação do papel do planejamento e dos planejadores na dinâmica do desenvolvimento econômico e social chinês, no sentido de oferecer respostas aos principais desafios e contradições emergidas em meio a um intenso crescimento econômico. Desafios e contradições estas que necessitavam de um tratamento por parte da direção política e das institucionalidades do Estado, a fim de reverter tendências indesejadas que pudessem desviar o caminho perseguido de promoção de um *desenvolvimento harmonioso, científico e coordenado*, nos termos utilizados pelo PCCh.

Esses desafios e contradições, a serem objeto de coordenação por parte da superestrutura político-institucional chinesa, podem ser identificados com base em cinco principais formas e manifestações de desequilíbrios e desigualdades no desenvolvimento do país. São eles:

²²⁸ Ergueremos a grande bandeira do socialismo com características chinesas e implementaremos profundamente o espírito do XIX Congresso do Partido (...); persistiremos em tomar o Marxismo-Leninismo, o Pensamento de Mao Zedong, a Teoria de Deng Xiaoping, o importante pensamento das “Três Representações”, o Conceito de Desenvolvimento Científico e o Pensamento de Xi Jinping sobre o Socialismo com Características Chinesas para uma Nova Era como guia (...).

- (1) Desenvolvimento Urbano-Rural Desigual
- (2) Desenvolvimento Regional Desigual
- (3) Desenvolvimento Econômico-Social Desigual
- (4) Desenvolvimento Humano-Ambiental Desigual
- (5) Desenvolvimento Doméstico-Internacional Desigual

Basicamente, e para o que se quer chamar a atenção, destes *cinco principais aspectos do desenvolvimento desigual na formação social chinesa*, todos possuem caráter ou repercussões territoriais. Os dois primeiros, referentes às desigualdades de desenvolvimento entre as áreas urbanas e rurais e entre as regiões do país, podem ser classificados como aspectos territoriais *stricto sensu*, diretamente vinculados à dimensão do território.

Enquanto que os demais, embora não tenham propriamente um caráter territorial, certamente tem repercussões territoriais muito evidentes, à medida que as atividades econômicas e a sociedade se distribuem territorialmente, o mesmo ocorrendo com a natureza e as políticas de preservação ambiental, e em relação às interações que se dão entre o desenvolvimento nacional chinês com questões referentes à política e comércio internacional, e à formação de circuitos geoeconômicos baseados em condições geopolíticas específicas, como é o caso do projeto *Belt and Road Initiative (BRI)*²²⁹.

Assim, podemos compreender estes aspectos como os *cinco principais aspectos da planificação do desenvolvimento desigual na formação social chinesa*, ou, nos termos do PCCh, as cinco coordenações gerais, estratégicas para a continuidade e evolução do processo de desenvolvimento econômico-social do país. Em segundo lugar, devemos perceber que por tratar-se de aspectos de caráter ou repercussões territoriais, por consequência, o *planejamento territorial é alçado a uma posição de eixo estratégico do processo geral de planificação do desenvolvimento nacional chinês*.

Portanto, é aqui que se insere o processo de afirmação do conceito de desenvolvimento regional coordenado enquanto capacidade responsiva da liderança política e do Estado chinês em lidar com as contradições do desenvolvimento. Em contraposição a ações unilaterais e protecionistas decorrentes da con-

²²⁹ Iniciativa cinturão e rota.

corrência local entre cidades, condados e distritos, a irracionalidades na distribuição dos investimentos, gerando, por exemplo, desperdícios, redundância e duplicação de projetos, a orientação passa a ser promover um *processo de racionalização da distribuição dos recursos, da população e das atividades econômicas no território nacional*.

Em síntese, o objetivo da coordenação do desenvolvimento regional é a formação de uma coerência econômico-social em nível urbano-regional e em nível regional-nacional. E a essência deste conceito não é nem a adoção do igualitarismo como princípio, nem o incentivo ao desenvolvimento desigual como estratégia para acelerar o desenvolvimento em seu aspecto quantitativo. Mas sim a *promoção da integração de espaços diferenciados*, de modo que o progresso do mais desenvolvido seja também alavanca do progresso do menos desenvolvido, de modo que a desigualdade seja um dado objetivo, absoluto, mas a tendência do movimento geral seja sua redução em termos relativos a médio e longo prazo.

*Coordinated development is the unity of balanced development and imbalanced development. The process from balance to imbalance and then to rebalance is the basic law of development. Balance is relative while imbalance is absolute. Emphasizing coordinated development is not pursuing equalitarianism, but giving more importance to equal opportunities and balanced resource allocation. Coordinated development is the unity of weakness and potencial in development. (...) To pursue coordinated development, we should identify and improve our weakness, so as to tap development potencial and sustain growth momentum*²³⁰. (JINPING, 2018, p. 226-227, grifo nosso)

²³⁰ “O desenvolvimento coordenado é a unidade do desenvolvimento equilibrado e do desenvolvimento desequilibrado. O processo do equilíbrio ao desequilíbrio e depois ao reequilíbrio é a lei básica do desenvolvimento. O equilíbrio é relativo enquanto o desequilíbrio é absoluto. Enfatizar o desenvolvimento coordenado não é perseguir o igualitarismo, mas sim dar mais importância à igualdade de oportunidades e à alocação equilibrada de recursos. O desenvolvimento coordenado é a unidade da fraqueza e do potencial no desenvolvimento. (...) Para prosseguir o desenvolvimento coordenado, devemos identificar e melhorar as nossas fraquezas, de modo a explorar o potencial de desenvolvimento e sustentar a dinâmica de crescimento.”

O desenvolvimento em profundidade permanece, mas o aspecto do *desenvolvimento em extensão* passa a ser o aspecto principal do processo de planificação do desenvolvimento desigual. Fortalecer os elos mais fracos a partir da expansão do acesso a oportunidades e benefícios sociais e através da racionalização da distribuição das atividades econômicas passa a ser prioridade, ainda que a necessidade e o estímulo à criação de novas diferenciações não cesse.

A concorrência permanece, porém em unidade de contrários com o ímpeto cada vez mais forte à cooperação (a) em âmbito político-administrativo, com a cooperação entre as instituições de Estado e de governo nos níveis nacional, provincial, municipal, distrital, de condado, vilas e aldeias; (b) em âmbito técnico-institucional, através da cooperação entre instituições de Estado com empresas de tecnologia, instituições acadêmicas e científicas, de gestão, de elaboração de estudos e formulação de políticas; (c) infraestrutural, com o desenvolvimento de projetos urbanos e de transporte integrados nacionalmente e numa escala urbano-regional – construção de novos distritos, novas centralidades urbanas, projetos de renovação urbana, ferrovias, rodovias, portos, aeroportos; e (d) no aspecto econômico-produtivo, através da racionalização dos processos de especialização, expansão e integração da divisão social do trabalho e dos circuitos de produção em suas diversas etapas e múltiplas localizações²³¹.

A dimensão nacional do desenvolvimento regional coordenado ganha contornos mais bem definidos por meio da elaboração da Estratégia Geral do Desenvolvimento Regional, que, pautado nas orientações citadas acima, acrescenta uma abordagem baseada nas grandes regiões do país, discriminando funções e objetivos específicos e integrados para as regiões Leste, Oeste, Central e Nordeste, visando reduzir as disparidades regionais e promover a coesão do desenvolvimento nacional. Sua frase síntese: *“the East drives the West to develop and*

²³¹ “Circuitos de produção” aqui faz referência a Dicken (2010), que considera o processo de produção de mercadorias, principalmente no mundo pós-1990, como parte de um circuito que abrange também as atividades de pesquisa, inovação e tecnologia, de serviços, logística e o consumo, e que tendem a se distribuir regionalmente, formando *clusters* produtivos.

the East, Central and West region jointly develop²³²” (CONGRESS, 2006, p. 25).

Elaborado conjuntamente ao conceito de desenvolvimento regional coordenado, vindo a consolidar-se logo em seguida a este, o segundo conceito principal que orienta o processo de planificação do desenvolvimento urbano-regional na China é o de Nova Urbanização, ou urbanização de novo tipo. Ao contrário do desenvolvimento regional coordenado, que se afirma sobretudo durante a liderança de Hu Jintao, o processo de afirmação do conceito de nova urbanização se confunde com o próprio período de governo de Xi Jinping.

O processo de amadurecimento da questão urbano-regional na China evolui e se desdobra na elaboração de diretrizes visando à *racionalização do uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território*. Desde o Arranjo Espacial de Urbanização Racional, divulgado no plano quinquenal em 2006, passando pelo Arranjo Estratégico da Urbanização, até ganhar a forma de Padrão Espacial de Urbanização, em 2021, todos apontam para o objetivo de promover a *formação de um padrão de urbanização regionalizado em nível nacional* composto por uma malha com 2 linhas horizontais e duas verticais (2x3), abrangendo praticamente todo o território habitável da República Popular da China, e conectando as principais aglomerações urbanas do país (ver as figuras 5 e 6).

As principais orientações que moldam o conceito de nova urbanização em certa medida são continuidade de questões e elementos já indicados através do conceito de desenvolvimento regional coordenado. É dada ênfase à necessidade de se estimular a integração de espaços diferenciados, do desenvolvido e subdesenvolvido; das grandes metrópoles às cidades médias, destas às pequenas vilas e povoados; das áreas urbanas às rurais. Todos devem se desenvolver de modo integrado, onde o centro mais desenvolvido contribui para criar as condições da planificação do desenvolvimento em extensão, em direção às periferias menos desenvolvidas.

²³² “o Leste impulsiona o Oeste a desenvolver-se e as regiões Leste, Central e Oeste desenvolvem-se conjuntamente.”

Isso deve se manifestar mais concretamente por meio (a) da planificação do processo de migração campo-cidade, no caminho de flexibilizar o Sistema *Hukou* e incentivar a ocupação de cidades médias e pequenas; (b) da integração do desenvolvimento urbano-rural com o processo de industrialização e inovação tecnológica; (c) da formação de agrupamentos urbanos/*city-clusters* a partir do desenvolvimento das infraestruturas urbanas e de transporte, notadamente as ferrovias de alta velocidade; (d) da maior capacidade de promover a conservação ecológica e construir cidades verdes e (e) de garantir a proteção cultural e do patrimônio histórico.

E o mais importante de ser destacado, o conceito de nova urbanização possui, sobretudo, um *teor qualitativo*. Refere-se à superação de um processo de urbanização por outro, de criação de novas tipologias e de novas formas de uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território – em outras palavras, **novas formas urbano-regionais**.

A nova urbanização se baseia na concepção – cunhada pelo PCCh sob a liderança de Xi Jinping – de *urbanização orientada às pessoas* como diretriz principal, e reflete uma mudança qualitativa não apenas da questão urbano-regional, mas da própria dinâmica do processo de desenvolvimento econômico-social da China, que deve se pautar por um *desenvolvimento de alta-qualidade* como característica do processo de modernização socialista do país previsto para as próximas décadas.

*The historical route of China's socialist modernization is neither straight nor predesigned; rather it is a road that must be continuously explored, expanded, and revised. (...) a **constant process from quantitative change to qualitative change**. It involves the destruction of old things and the formation of new ones, the elimination of backward productive forces and relationships, and **continual adaptation of the economic base to the superstructure**. It also involves a spiraling rise and dynamic transition of development capacity and development achievements, a shift from low to mid level, and then to high level²³³. (HU et al., 2021, p. 10, grifo nosso)*

²³³ “O percurso histórico da modernização socialista da China não é direto nem pré-concebido; pelo contrário, é um caminho que deve ser continuamente explorado,

Em suma, os conceitos de desenvolvimento regional coordenado e de nova urbanização fazem ambos parte da totalidade das políticas de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial na China. Se o primeiro se concentra na planificação da expansão do desenvolvimento e no fortalecimento dos elos mais fracos nas interações regionais, o segundo se aprofunda no território, conferindo *contornos urbanos ao salto qualitativo* a ser proporcionado pela planificação do desenvolvimento em profundidade. O primeiro trata do regional numa dimensão nacional, o segundo trata do urbano numa dimensão regional.

5.1.2 Elaboração de planos e formação do sistema de planeamento urbano-regional

Enquanto parte do segundo momento – de intervenção (ver figura 2) – do processo progressivo de racionalização do desenvolvimento económico-social em seu aspecto territorial na China, encontra-se o que podemos denominar de *sistema nacional de planificação*, composto por planos que se distribuem por diversas áreas de elaboração de políticas e execução de projetos e ramificam-se conforme as instâncias e jurisdições de governo.

Como ficou demonstrado nos capítulos 3 e 4, o principal plano deste sistema de planeamento nacional, o que está em posição mais elevada e repercute sobre todos os demais, é o Plano Quinquenal. Elaborado pelo PCCh e posteriormente aprimorado e detalhado na Assembleia Nacional, os planos quinquenais expressam a orientação geral do processo de desenvolvimento económico-social da China e suas respectivas diretrizes para os cinco anos seguintes, sempre como parte de uma planificação contínua e permanente de médio e longo-prazo.

expandido e revisto. (...) um processo constante de mudança quantitativa para mudança qualitativa. Envolve a destruição de coisas velhas e a formação de coisas novas, a eliminação de forças e relações produtivas atrasadas e a *adaptação contínua da base económica à superestrutura*. Envolve também um aumento em espiral e uma transição dinâmica da capacidade de desenvolvimento e das conquistas de desenvolvimento, uma mudança do nível baixo para o nível médio e depois para o nível alto.”

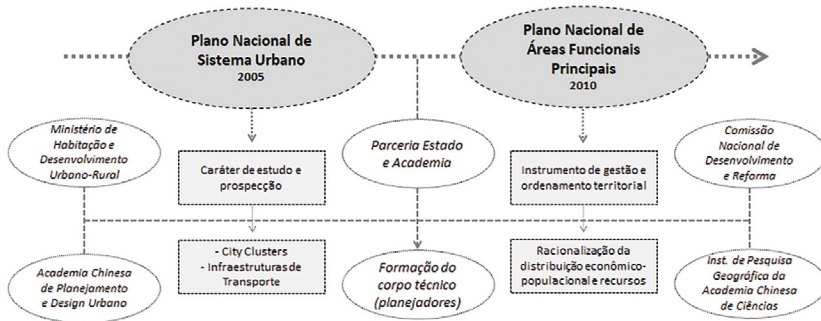
Além de ser o meio pelo qual se publicizou e se consolidou, por exemplo, os conceitos vistos acima de desenvolvimento regional coordenado e de nova urbanização, os planos quinquenais são também importantes, pois são deles que se ramificam uma série de outros subplanos, em diferentes níveis de governo e correspondendo a temas e tarefas específicas e particulares do todo representado pelo processo geral de planificação do desenvolvimento nacional.

Para ficarmos na dimensão territorial, concentrando-se na planificação do desenvolvimento urbano-regional, e como também se procurou demonstrar nos capítulos anteriores, foram elaborados, por parte de instituições políticas e de Estado, importantes estudos e planos visando à racionalização do uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território chinês – casos, por exemplo, do Plano Nacional do Sistema Urbano e do Plano Nacional de Áreas Funcionais Principais (figura 26).

Enquanto o Plano Nacional do Sistema Urbano, elaborado sob a liderança do Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano-Rural (MHDUR) em colaboração com a Academia Chinesa de Planejamento e Design Urbano, possuía um caráter sobretudo de estudo e prospecção da rede urbano-regional chinesa, visando a formação de *city-clusters* e o desenvolvimento de infraestruturas de transporte, o Plano Nacional de Áreas Funcionais Principais adquiriu características um pouco distintas.

Elaborado pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR), uma das principais entidades de Estado e governo da China, decisiva para o processo de coordenação do desenvolvimento nacional e de planejamento territorial naquele país, este plano contou com a colaboração do Instituto de Pesquisa Geográfica da Academia Chinesa de Ciências. E, o mais importante, ao contrário do anterior, adquiriu maior funcionalidade prática, tornando-se um instrumento de gestão e de ordenamento territorial a ser utilizado pela superestrutura político-institucional chinesa no processo de racionalização do uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território.

Figura 26 – Planos Nacionais de Racionalização do Território



Fonte: Elaboração própria.

O principal a se destacar do Plano Nacional de Áreas Funcionais Principais é a criação de *tipologias de áreas funcionais*, discriminadas territorialmente segundo os objetivos de desenvolvimento e a jurisdição político-administrativa a nível provincial, municipal e de distritos. São elas: as áreas de desenvolvimento otimizado, desenvolvimento prioritário/desenvolvimento-chave, desenvolvimento restrito e desenvolvimento proibido (figura 27).

Correspondentes aos centros urbanos mais desenvolvidos, notadamente as principais metrópoles do país, as áreas funcionais de desenvolvimento otimizado, segundo este plano, devem exercer uma posição de liderança no processo de desenvolvimento nacional, consolidando a capacidade de competir a nível global, e caracterizando-se como território onde são realizadas as principais inovações no campo científico, tecnológico e produtivo. Isto é, são as áreas pioneiras, de fronteira, onde as *transformações de ordem qualitativa* devem se apresentar primeiro, de modo que a *planificação do processo de aprofundamento do desenvolvimento* adquira centralidade nesses territórios.

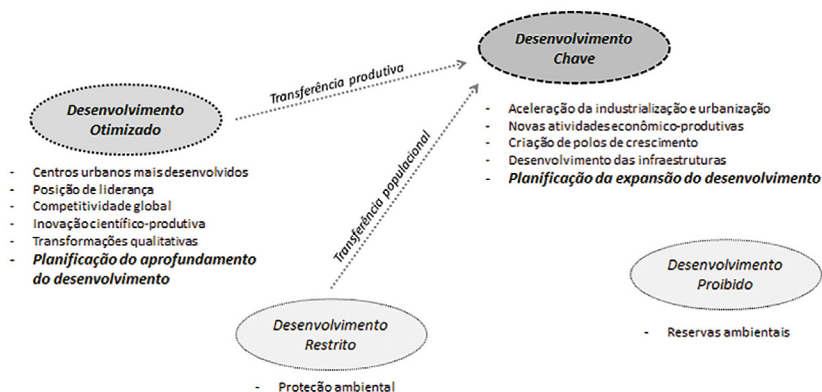
As áreas de desenvolvimento prioritário caracterizam-se como territórios onde os processos de urbanização e de industrialização devem ser estimulados, juntamente com o desenvolvimento das infraestruturas, principalmente de transportes, tornando-se áreas-chave para o desenvolvimento. Para isso devem ser destino de novas atividades econômicas e produtivas, onde deverão ser criados novos polos de crescimento, novos distritos

e centralidades urbanas. Isto é, trata-se de áreas onde a *planificação do processo de expansão do desenvolvimento assume caráter de prioridade*.

Por um lado, as áreas de desenvolvimento prioritário devem se tornar destino da transferência de atividades produtivas provenientes das áreas de desenvolvimento otimizado, de modo que o aspecto quantitativo do desenvolvimento das áreas mais desenvolvidas – é importante ressaltar, decorrente do aspecto qualitativo do desenvolvimento destas – se espalha em direção às áreas menos desenvolvidas, adquirindo nestas um caráter de transformação qualitativa típica de um processo dialético onde *a quantidade [do desenvolvido] torna-se qualidade [no subdesenvolvido]*.

Por outro lado, as mesmas áreas de desenvolvimento prioritário devem se tornar destino da **transferência populacional** proveniente sobretudo do excedente das áreas de desenvolvimento restrito e, em menor nível, de desenvolvimento proibido, territórios onde, por razões principalmente ecológicas e ambientais, a ocupação humana deve ser desincentivada ou ao menos ajustada às condições locais, no caso das áreas de desenvolvimento restrito.

Figura 27 – Tipologias das Áreas Funcionais Principais



Fonte: elaboração própria.

Para além destes dois planos nacionais, outros dois tipos de planos a compor o sistema nacional de planejamento chinês,

e que têm caráter e repercussões territoriais que avançam no processo de planificação do desenvolvimento urbano-regional chinês, são os classificados pelo governo e Estado daquele país como Planos Especiais e Planos Macrorregionais.

Dentro dos Planos Especiais, para os propósitos desta tese, destacam-se os chamados Planos Obrigatórios, responsáveis pela *planificação da oferta de bens públicos e sociais*, e que contam com a administração direta de instituições de Estado, com a alocação de recursos e investimentos sob o controle do governo central e com a participação direta das empresas públicas, os Grandes Conglomerados Empresariais Estatais (GCEE).

O setor de *infraestruturas de transporte*, por exemplo, e o **desenvolvimento dos Trens de Alta Velocidade (TAV)**, em particular, podem ser considerados como casos paradigmáticos dos planos especiais obrigatórios, que se iniciam a partir de decisões do governo central, e ramificam-se em níveis provincial e local. São expressão da capacidade da peculiar superestrutura político-institucional chinesa em intervir e planificar o uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território, sendo parte integrante do esforço geral de coordenação do desenvolvimento regional e de promoção de uma urbanização de novo tipo.

Isso nos leva para o caso dos Planos Macrorregionais, que envolve políticas territoriais *stricto sensu*. Implementados no nível provincial e interprovincial, estes tipos de planos contam com a participação decisiva da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR) como principal instituição estatal de coordenação, supervisão e operação, e fazem parte de um esforço de coordenação do desenvolvimento a nível regional sob supervisão do governo central.

A evolução desses Planos Macrorregionais se confunde com o próprio processo de desenvolvimento econômico nacional chinês, concentrando-se, sobretudo, nas principais regiões do país. Para não repetir o que já foi exposto no capítulo 4 desta tese, o importante aqui é ressaltar que os planos macrorregionais são expressão de políticas territoriais que procuram absorver os princípios e diretrizes que conformam o conceito de desenvolvimento regional coordenado e de nova urbanização, adaptando-se aos desafios e estratégias específicas para cada região.

No caso do Plano de Coordenação do Delta do Rio das Pérolas – região também conhecida como a Área da Grande Baía, onde localiza-se uma grande quantidade de empresas estrangeiras, mas não só, voltadas à exportação – tendo em vista sua marcante fragmentação política decorrente da presença de Regiões Administrativas Especiais (RAE), apenas recentemente reintegradas à República Popular da China²³⁴, a ênfase da coordenação do desenvolvimento territorial passa pela formação de uma coerência urbano-regional baseada sobretudo numa integração produtiva e política, com o governo central assumindo cada vez mais influência na orientação do desenvolvimento daquela região.

O caso do Plano Regional do Delta do Rio Yangtzé também se assemelha no desafio de superar o quadro de fragmentação, neste caso representado pela divisão administrativa entre a municipalidade de Xangai e as províncias de Jiangsu e Zhejiang. Entretanto, ainda que a integração produtiva também seja parte do processo de coordenação do desenvolvimento urbano-regional, no Delta do Rio Yangtzé o desenvolvimento coordenado de projetos de infraestrutura de transporte, notadamente ferrovias intermunicipais de alta velocidade, adquirem maior centralidade.

O Desenvolvimento Regional Coordenado de Jing-Jin-Ji, por sua vez, como parte dos planos macrorregionais, e como ficou demonstrando no capítulo anterior, pode ser considerado, tanto pela data de seu lançamento quanto pelo seu conteúdo, o plano mais avançado. Onde os conceitos de desenvolvimento regional coordenado e de nova urbanização ficam mais evidentes e amadurecidos.

Além do mais, considerando ser uma região com desigualdades profundas, disparidades sociais, urbano-rural, e com altos índices de poluição, torna-se um dos principais desafios para as políticas de planificação do desenvolvimento urbano-regional na China contemporânea. Por isso será objeto de maior atenção mais à frente deste capítulo.

²³⁴ Casos de Hong Kong, em 1997, e Macau, em 1999, antes territórios sob domínio do Reino Unido e Portugal, respectivamente.

Por fim, em diálogo com o que acaba de ser exposto, e com base no que já foi tratado no capítulo 3, é importante citar outro plano que compõe o sistema nacional de planejamento urbano-regional. Isto é, o Plano Nacional da Nova Urbanização, que teve sua primeira versão lançada no ano de 2014, visando o período até o ano de 2020, e sua mais recente atualização, publicado em 2021, em consonância com o XIV Plano Quinquenal, e visando o período que se estende até o ano de 2035.

Basicamente, trata-se de um plano que apresenta a diretriz, as tarefas e principais reformas a serem realizadas nas políticas de planejamento urbano-regional chinês para os próximos anos, com o objetivo de promover um novo padrão do processo de urbanização, qualitativamente superior, e que confira forma e conteúdo ao conceito de nova urbanização.

5.1.3 Elaboração de projetos de intervenção no desenvolvimento urbano-regional

Por fim, como última dimensão do processo progressivo de racionalização do desenvolvimento econômico-social em seu aspecto territorial na China, encontram-se os projetos. No caso desta tese, a opção foi por apontar os projetos de desenvolvimento das ferrovias de Trens de Alta Velocidade (TAV) e da Nova Área de Xiong'an (NAX), e, a partir da conformação de ambos, para o Desenvolvimento Regional Coordenado de Jing-Jin-Ji.

Estes dois projetos, que podem ser identificados genericamente como Grande Projeto Urbano (GPU) e Grande Projeto de Transporte (GPT), envolvem uma miríade de outros tantos *projetos urbanos e de transporte derivados*, que, em termos mais gerais, podem ser enquadrados como projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte.

Trata-se de projetos que assumem uma dupla função. Servem de base para o desenvolvimento econômico-social ao criar as condições para a realização das atividades econômicas e integração da divisão social do trabalho. E atendem às necessidades sociais, garantindo maior qualidade de vida aos habitantes ao promover acesso aos *benefícios sociais do ambiente urbano*.

Actually, all economic activity in cities and the life of each and every resident cannot be sustained without them. (...) Infrastructure encompasses all public utilities or facilities in decent to good condition and they are indispensable for satisfying the needs of residents and the production of all trades and industries in the national economy. As the foundation of other social activities, infrastructural construction plays a crucial role in society at large²³⁵. (TIANJIAO et al., 2016, p. 71, grifo nosso)

Fazendo uma relação entre essa dupla função e o que destaca Tianjiao et al. (2016), tais projetos podem ser divididos em *infraestruturas econômicas e infraestruturas sociais*. Segundo a classificação adotada pelo Banco Mundial, os tipos e respectivos exemplos de infraestruturas são divididos da seguinte forma:

(...) economic infrastructure includes **public utilities, public works and traffic facilities**: public utilities consist of electric power, communication, water supply, environmental health, pollution discharge, collection and disposal of solid waste, and pipeline gas; public works refer to highways, **railways**, dams, irrigation facilities and canals for water drainage; and traffic facilities involve **urban transportation**, harbors, and air and water transport. Social infrastructure comprises human-generated facilities of culture, education, medicine, insurance and others sectors²³⁶. (TIANJIAO et al., 2016, p. 71-72)

²³⁵ “Na verdade, toda a atividade econômica nas cidades e a vida de cada residente não podem ser sustentadas sem elas. (...) As infraestruturas abrangem todos os serviços públicos ou equipamentos em boas condições e são indispensáveis para satisfazer as necessidades dos residentes e a produção de todos os comércios e indústrias da economia nacional. Como base de outras atividades sociais, a construção de infraestruturas desempenha um papel crucial na sociedade em geral.”

²³⁶ “(...) a infraestrutura econômica inclui serviços públicos, obras públicas e equipamentos de tráfego: os serviços públicos consistem em energia elétrica, comunicação, abastecimento de água, saúde ambiental, descarga de poluição, coleta e eliminação de resíduos sólidos e gasodutos; obras públicas referem-se a rodovias, ferrovias, barragens, instalações de irrigação e canais para drenagem de água; e as instalações de tráfego envolvem transporte urbano, portos e transporte aéreo e aquático. A infraestrutura social compreende instalações geradas pelo homem nos setores da cultura, educação, medicina, seguros e outros.”

Em síntese, do ponto de vista da produção social do território, a “(...) infraestrutura urbana é essencial para a sustentação e o desenvolvimento das cidades²³⁷” (Tianjiao et al., 2016, p. 71), e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do processo de urbanização regionalizado, bastante evidente no caso chinês por meio dos esforços político-institucionais em formar *agrupamentos urbanos como motor do desenvolvimento econômico-social nacional*.

A execução de projetos de infraestrutura urbana – e aqui, vale ressaltar, considerando-os como totalidade junto dos projetos de infraestrutura e equipamentos de transporte, e enquanto projetos derivados dos grandes projetos – tornam-se as *formas principais de intervenção racional* no processo de coordenação do desenvolvimento regional e de promoção de uma urbanização de novo tipo, qualitativamente superior, no território chinês.

(...) urban construction has been given to top priority for strategic development that is important for the overall reform and progress of the city. The municipal government has been focusing on the concurrent and mutual development of economic growth, social advance and urban construction along with the unified arrangement and coordinated development of urban planning, construction and management, resulting in a significant increase in urban construction with a sustained growth in aggregated investment. Urban construction has created marked change not only in the appearance of the city but also in its supply capacity and its multifunctional capabilities as well as in its overall economic activities. Studies suggest that urban construction was a major driving force behind the cities economic growth in the late 20th and early 21st century²³⁸. (TIANJIAO et al., 2016, p. 83-84, grifo nosso)

²³⁷ “Urban infrastructure is essential for cities to sustain and develop.”

²³⁸ “(...) a construção urbana tem recebido prioridade máxima para o desenvolvimento estratégico que é importante para a reforma geral e o progresso da cidade. O governo municipal tem se concentrado no desenvolvimento simultâneo e mútuo do crescimento econômico, do avanço social e da construção urbana, juntamente com o arranjo unificado e o desenvolvimento coordenado do planejamento, construção e gestão urbanas, resultando em um aumento significativo na construção urbana com um crescimento sustentado em investimento agregado. A construção urbana criou mudanças marcantes não só na aparência da cidade, mas também na sua capacidade de oferta e nas suas capacidades multifuncionais, bem como nas suas atividades econômicas globais. Estudos sugerem que a construção urbana foi uma importante força motriz do crescimento econômico das cidades no final do século XX e início do século XXI.”

O desenvolvimento dos projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte posiciona-se na ponta do processo progressivo de racionalização do uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território. Isto é, apresenta-se como elemento estratégico para a efetivação do processo de planificação do desenvolvimento econômico-social em seu aspecto territorial na China das últimas décadas.

*(...) when governments at all levels and the society at large woke up to the fact that infrastructure played a fundamental role in social and economic development, infrastructural construction started to play a bigger role in economic and social development planning and fixed asset investment nationwide*²³⁹. (Tianjiao et al., 2016, p. 72)

Tanto assim é que o volume de investimentos chineses em infraestruturas encontra-se acima da média internacional, principalmente quando comparado com outros países em desenvolvimento. Já em 2006, por exemplo, enquanto os países em desenvolvimento investiam de 3 a 5% do PIB nacional em projetos de infraestrutura urbana, a China investia aproximadamente 7% do seu PIB (Tianjiao et al., 2016, p. 77).

Do mesmo modo, por ter como metas garantir a continuidade do processo de urbanização no país – o que compreende fluxos migratórios constantes do campo em direção às cidades, em torno de 12 milhões de novos residentes urbanos por ano (YE et al., 2020) – e promover o desenvolvimento econômico juntamente com o desenvolvimento qualitativo do ambiente urbano, estima-se que a China continuará no caminho dos grandes volumes de investimento, materializados em centenas de milhares de projetos de infraestrutura urbana e de transporte espalhados pelo território nacional nas próximas décadas.

²³⁹ “(...) quando os governos a todos os níveis e a sociedade em geral acordaram para o facto de que as infraestruturas desempenhavam um papel fundamental no desenvolvimento social e económico, a construção de infraestruturas começou a desempenhar um papel maior no planeamento do desenvolvimento económico e social e no investimento em ativos fixos em todo o país.”

Studies by the Development Research Center of the State Council note that the most conservative estimate of **investment in infrastructure for each increased urban resident will be 90,000 RMB.** (...) According to the estimate in the Development Report on China's Urbanization (2001-2002), an anticipated urbanization level of 70% in China by around 2050 will involve an **investment of 40-50 trillion RMB in developing infrastructure,** which means that an annual investment of 800-900 billion RMB will be needed²⁴⁰. (TIANJIAO et al., 2016, p. 77-78, grifo nosso)

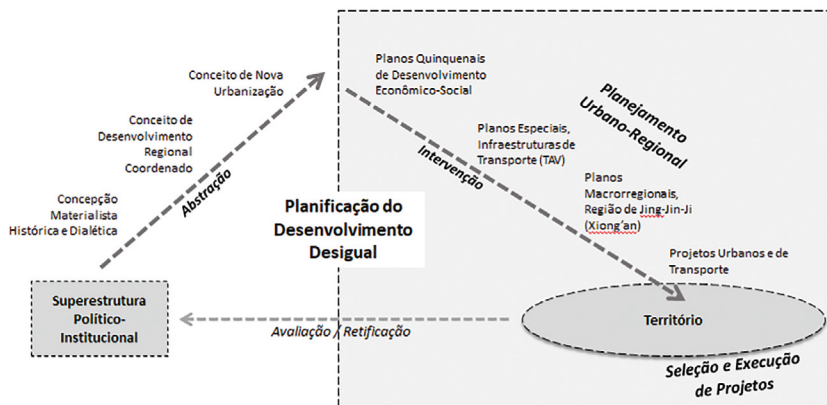
O que, objetivamente, coloca a China na vanguarda mundial no que se refere ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura urbana e de transporte no presente e no futuro próximo. Como destaca Tianjiao et al. (2016, p. 71): **"(...) China now stands out as a great and powerfull state in terms of infrastructural construction"**²⁴¹. É justamente sobre essa superestrutura político-institucional e sua relação com os processos de produção, circulação e distribuição vistas em diálogo com seu aspecto territorial que trataremos nas páginas seguintes.

Trata-se de descobrir **quais novas formas urbano-regionais** têm emergido no seio da formação social chinesa. Para isso, deveremos concentrar atenção em dois momentos do processo de racionalização do desenvolvimento econômico-social em seu aspecto territorial: o do **planejamento urbano-regional**, e o de **seleção e execução dos projetos urbanos e de transporte** (figura 28).

²⁴⁰ "Estudos realizados pelo Centro de Investigação para o Desenvolvimento do Conselho de Estado observam que a estimativa mais conservadora de investimento em infraestruturas para cada aumento de residente urbano será de 90.000 RMB. (...) De acordo com a estimativa do Relatório de Desenvolvimento sobre a Urbanização da China (2001-2002), um nível de urbanização previsto de 70% na China por volta de 2050 envolverá um investimento de 40-50 trilhões de RMB no desenvolvimento de infraestruturas, o que significa que será necessário um investimento anual de 800-900 bilhões de RMB."

²⁴¹ "(...) a China se destaca agora como um grande e poderoso Estado em termos de construção infraestrutural."

Figura 28 – Processo Progressivo de Racionalização do Desenvolvimento Territorial na China



Fonte: Elaboração própria.

5.2 A coordenação do desenvolvimento regional como ‘forma-planejamento’ do processo de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial

De saída, é preciso deixar claro que parte-se do pressuposto de que o planejamento urbano e regional chinês reverbera as características e elementos do planejamento do desenvolvimento chinês em seu sentido geral. Isto é, ao mesmo tempo em que a planificação do desenvolvimento econômico-social se afirma a partir da planificação do desenvolvimento em seu aspecto territorial, também incide sobre este, expressando-se através das políticas de caráter ou repercussões territoriais.

Assim sendo, é possível afirmar que o planejamento urbano-regional chinês é parte do todo representado pelo que, baseado em JABBOUR et al. (2021), pode-se denominar de uma *nova classe de formação econômico-social* para se referir à China. Trata-se de uma formação econômico-social complexa, que possui elementos e dinâmicas de distintos modos de produção convivendo, e moldando, (n)uma mesma sociedade, uma condição de *unidade de contrários* como motor do processo de desenvolvimento –

concepção materialista dialética cara ao PCCh, como se percebe pelas palavras de seu atual secretário-geral, Xi Jinping:

‘Everithing has its counterpart²⁴². According to materialistic-dialectics, things are universally related; they interact with and constrain each other, and so do their composing elements; the world is an interrelated whole and also an interactive system. Applying materialist dialectics, we should grasp the inherent relationship between objective things to understand and handle problems. Authors of Marxist classic value materialistic dialectics, and are skilled in applying them to understand and explore the theory of movement of opposites in the development of human society²⁴³. (JINPING, 2018, p. 225, grifo nosso)

Expressando a virada estratégica pós-implementação das políticas de reforma e abertura em 1978, onde o aspecto principal a ser considerado pela superestrutura político-governamental era representado pela necessidade premente de desenvolver as forças produtivas do país – tanto para realizar o processo de *catching-up*, quanto para criar as bases materiais da elevação das condições de vida da população – o processo de planeamento chinês como um todo sofreu importantes alterações, culminando no que pode ser entendido como um *processo de reconfiguração do planeamento* naquela formação econômico-social.

De um lado, preservou-se o controle e liderança do PCCh sobre a superestrutura político-institucional do país e sobre os rumos do desenvolvimento econômico-social nacional, principalmente a partir do domínio público sobre os setores produtivos e financeiros estratégicos. De outro, em meio à integração do país ao sistema capitalista internacional, foram adotadas políti-

²⁴² Frase de autoria de Cheng Yi, filósofo neoconfusiano que viveu no século XI, durante a dinastia Song do Norte.

²⁴³ “‘Tudo tem sua contrapartida’. De acordo com a dialética materialista, as coisas estão universalmente relacionadas; interagem e se restringem, assim como seus elementos que os compõem; o mundo é um todo inter-relacionado e também um sistema interativo. Aplicando a dialética materialista, deveríamos compreender a relação inerente entre coisas objetivas para compreender e lidar com problemas. Os autores do clássico marxista valorizam a dialética materialista e são hábeis em aplicá-la para compreender e explorar a teoria do movimento dos opostos no desenvolvimento da sociedade humana.”

cas e inovações institucionais no sentido de estimular a atuação das forças de mercado e da lei do valor na dinâmica econômica, além de permitir a existência de empresas não-públicas.

O resultado no âmbito do planejamento foi o abandono de uma concepção de “soma-zero” na relação planejamento e mercado, para uma de combinação, unidade de contrários, do planejamento com o mercado, concebendo a noção de um *planejamento orientado ao mercado*, tornando-se este um dos principais fatores para o verdadeiro salto no desenvolvimento econômico e social que a China experimentou nas últimas décadas.

(...) the economic reforms started in 1978 and their consequent integration to the capitalist world brought about **a new class of socioeconomic formations**. Its dynamics are associated to the appearance of a powerful public economic sector as well as to the emergence of an ancillary, however strongly active, private sector. It is also characterized by successive cycles of institutional innovations, through which new conditions were set for the start of **new and superior forms of economic planning**. (JABBOUR et al., 2024, grifo nosso).

Como demonstrado nos capítulos anteriores, principalmente no capítulo 3, essas mudanças de caráter estratégico no rumo do desenvolvimento chinês e no âmbito do planejamento do desenvolvimento econômico-social tiveram impactos nas políticas de caráter e repercussões territoriais, conformando uma nova forma-planejamento. Isto é, uma **nova forma do planejamento do desenvolvimento urbano-regional**, desencadeada pelas inovações institucionais inauguradas pelo PCCh.

Tendo em vista todo o caminho percorrido até aqui nesta tese, esta nova forma de *planejamento do desenvolvimento* pode ser entendida a partir do próprio exercício de conceituação realizado pelo PCCh, que cunhou o conceito de *Coordenação do Desenvolvimento* para se referir à atuação e intervenção político-institucional no processo de desenvolvimento, seus principais aspectos e contradições a serem reconhecidas e planificadas.

While leading the people to build socialism, the CPC has formed many ideas and strategies concerning coordinated development. (...) Presently, the coordinated development has acquired new features. **Coordinated Development is the means and the objective of development**, the standard and measurement for evaluating development. In the development of all things, we should address both major and minors problems, both major and minor aspects of a problem; at the same time, we should **focus on major problems and major aspects of a problem**²⁴⁴. (JINPING, 2018, p. 225-226, grifo nosso)

E um dos principais aspectos das principais contradições existentes no processo de desenvolvimento da formação social chinesa, como já está claro, é o territorial. De modo que a noção de desenvolvimento coordenado se apresenta aqui como conceito de **Desenvolvimento Regional Coordenado**. O qual deve pautar-se pela consideração da totalidade e respectivas particularidades dos problemas, estimular os aspectos positivos e corrigir os negativos, se utilizar da relação do mais desenvolvido com o mais atrasado para que ambos se desenvolvam em termos qualitativos. Deve, além disso, combinar o desenvolvimento nacional com o regional, o urbano com o rural, e considerar a base econômico-produtiva em sua relação direta com o território.

A country, a region, or an industry has both strengths and constraints at any given development stage. Accordingly, we should make a targeted effort to resolve tough problems and improve weak points, and at the same time, consolidate and foster our existing strengths. By taking the two measures that complement each other we can achieve high-level development. (...) We should weight our strengths and weaknesses, draw on strengths and avoid weaknesses, and make strategic choices in the

²⁴⁴ “Ao mesmo tempo em que liderava o povo na construção do socialismo, o PCCh formou muitas ideias e estratégias relativas ao desenvolvimento coordenado. (...) Atualmente, o desenvolvimento coordenado adquiriu novas funcionalidades. O Desenvolvimento Coordenado é o meio e o objetivo do desenvolvimento, o padrão e a medida para avaliar o desenvolvimento. No desenvolvimento de todas as coisas, devemos abordar tanto os problemas maiores como os menores, tanto os aspectos maiores como os menores de um problema; ao mesmo tempo, devemos nos concentrar nos principais problemas e nos principais aspectos de um problema.”

best of our interests. Proceeding from the prominent problems in our imbalanced, uncoordinated, and unsustainable development, we need to **promote coordinated development between regions, between urban and rural areas, and between material and cultural progress (...).** We should **develop regional comparative edges, and improve the distribution of productive forces**²⁴⁵. (JINPING, 2018, p. 226-227, grifo nosso)

Para isso, uma das principais tarefas do desenvolvimento regional coordenado é promover, simultaneamente e de forma integrada, a coordenação do desenvolvimento das grandes metrópoles, das cidades grandes e médias, pequenas cidades, vilas e povoados. De modo que as cidades centrais, mais desenvolvidas, liderem o desenvolvimento das áreas urbanas em seu entorno, ao mesmo tempo em que as serve com a transferência, por exemplo, de atividades econômico-produtivas de tecnologias mais avançadas e de serviços públicos voltados principalmente à educação, saúde, lazer e cultura.

Nesse sentido, podemos dizer que o desenvolvimento regional coordenado, conceito cunhado pelo PCCh, expressa, nos termos utilizados nesta tese, o *processo de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial*. Isto é, o desenvolvimento regional coordenado pode ser compreendido como uma **forma-planejamento**, a forma-planejamento do estágio atual de desenvolvimento da formação econômico-social chinesa, que aponta para a necessidade e tarefa da superestrutura político-institucional em planificar o *processo de desenvolvimento em profundidade* e o *processo de desenvolvimento em extensão*, visando promover um salto qualitativo no processo de desenvolvimento econômico-social nacional.

²⁴⁵ “Um país, uma região ou uma indústria tem pontos fortes e limitações em qualquer fase de desenvolvimento. Por conseguinte, devemos fazer um esforço direcionado para resolver problemas difíceis e melhorar os pontos fracos e, ao mesmo tempo, consolidar e promover os nossos pontos fortes existentes. Ao tomarmos as duas medidas que se complementam, podemos alcançar um desenvolvimento de alto nível. (...) Devemos ponderar os nossos pontos fortes e fracos, aproveitar os pontos fortes e evitar os pontos fracos, e fazer escolhas estratégicas no melhor dos nossos interesses. Partindo dos problemas proeminentes do nosso desenvolvimento desequilibrado, descoordenado e insustentável, precisamos *promover o desenvolvimento coordenado entre regiões, entre áreas urbanas e rurais, e entre o progresso material e cultural (...).* Devemos desenvolver as vantagens comparativas regionais e melhorar a distribuição das forças produtivas.”

O processo de planificação do desenvolvimento em profundidade realiza-se na China em âmbito nacional a partir de suas principais regiões metropolitanas, notadamente as nucleadas por Pequim, Xangai e Guangzhou. Tratam-se das áreas mais internacionalizadas do ponto de vista produtivo, financeiro e comercial do país, onde o desenvolvimento baseado na inovação deve se fazer mais presente, atuando na fronteira tecnológica e fortalecendo a capacidade de competir com as outras grandes metrópoles globais.

Em outras palavras, tratam-se dos territórios onde o processo de especialização da divisão social do trabalho deve se aprofundar a partir da incorporação produtiva de tecnologias emergentes – principalmente o Big Data, Inteligência Artificial e Internet das Coisas –, aproveitando-se das vantagens da já consolidada concentração da divisão social do trabalho e adensamento dos circuitos produtivos. Isto é, são as áreas onde a tarefa principal é elevar a produtividade do trabalho por meio da *progressão das forças produtivas* proveniente sobretudo da *inovação tecnológica*.

Por outro lado, para além do aspecto das forças produtivas, o avanço destas, ao representar uma espécie de “descolamento” em relação às relações sociais como estas se encontram, introduz como tarefa para a superestrutura político-institucional atuar no sentido da correspondência entre as forças produtivas e as relações sociais de produção – e, por consequência, de troca e de distribuição da riqueza. Essa condição faz com que as áreas voltadas à planificação do desenvolvimento em profundidade se coloquem também na vanguarda do processo de *progressão das relações sociais* no sentido da *socialização da riqueza socialmente produzida*.

Em síntese, e em diálogo com o exposto no segundo capítulo²⁴⁶, enquanto parte de uma formação econômico-social de orientação socialista, a superestrutura político-institucional chinesa, no que se refere às regiões mais desenvolvidas, tem como tarefa impedir as repercussões negativas típicas do desenvolvimento desigual verificado nos centros dinâmicos capi-

²⁴⁶ Ver subcapítulo 2.9.

talistas – por exemplo, a presença de monopólios indesejáveis, a tendência à dominância da lógica financeira em detrimento da produtiva, e, do ponto de vista territorial, a especulação fundiária, a decadência de zonas urbanas centrais vinculadas a ciclos de acumulação em descenso, esgotamento dos recursos, oferta insuficiente de serviços sociais e de utilidade pública, engarrafamentos, poluição, superpopulação etc.

Daí a *função estratégica da emergência de novas tecnologias de fronteira*, que, ao mesmo tempo em que eleva a capacidade social de produção de riquezas – base material e condição objetiva para a construção de uma sociedade socialista –, inaugura também novos ciclos de acumulação e impedem os processos de estagnação e decadência, criando novas fronteiras de acumulação para um desenvolvimento econômico-social em patamares mais elevados.

Isto é, a planificação do desenvolvimento em profundidade se expressa através da *planificação do processo de diferenciação territorial*, conformando uma dinâmica urbano-regional onde as áreas mais desenvolvidas continuam a exercer papel de liderança como polos de crescimento que, por sua vez, tem também como tarefa apoiar as áreas menos desenvolvidas em seu entorno regional. O que nos leva a tratar da contraparte da planificação do desenvolvimento em profundidade enquanto parte do todo representado pela planificação do desenvolvimento desigual.

O **processo de planificação do desenvolvimento em extensão** realiza-se na China em âmbito nacional a partir das áreas urbanas de tamanho e complexidade econômica intermediária e baixa – em relação às regiões metropolitanas –, áreas rurais, vilas e povoados, sobretudo as localizadas nas regiões Oeste e Central do país, mas não só. Tratam-se das áreas menos desenvolvidas, onde há disponibilidade de recursos, para onde os fluxos populacionais e o processo de urbanização devem ser direcionados no sentido de reduzir as disparidades econômicas e sociais em relação às áreas mais desenvolvidas e contribuir para a formação dos agrupamentos urbanos/*city-clusters* enquanto processo de urbanização regionalizado.

Em outras palavras, tratam-se dos territórios para onde o processo de integração da divisão social do trabalho deve se ex-

pandir a partir da transferência de atividades econômico-produtivas provenientes sobretudo das regiões mais desenvolvidas, e da formação e incorporação de novos mercados, aproveitando-se das “vantagens no atraso”, vantagens comparativas e, para onde esta tese aponta, a partir da *planificação do desenvolvimento de projetos urbanos e de transporte*. Isto é, são as áreas onde a tarefa principal é reduzir as disparidades econômico-sociais por meio da distribuição e redistribuição da riqueza social nacional materializada nos investimentos em projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte.

Esse processo de (re)distribuição, ao atuar para reduzir as desigualdades do desenvolvimento econômico e social em seu aspecto territorial, tem como centralidade a *progressão das relações sociais* de produção. E esse salto qualitativo nas relações sociais só ocorre como consequência do desenvolvimento em profundidade, de elevação das forças produtivas e da capacidade de criação de riqueza realizado nas áreas mais desenvolvidas. De modo que se tem, neste caso, um processo de desenvolvimento das forças produtivas também das áreas subdesenvolvidas como decorrência de uma *reconfiguração das relações sociais de produção e distribuição entre o desenvolvido e o subdesenvolvido*, no sentido da socialização da riqueza socialmente produzida.

Em síntese, e em diálogo com o exposto no segundo capítulo²⁴⁷, enquanto parte de uma formação econômico-social de orientação socialista, a superestrutura político-institucional chinesa, no que se refere às regiões menos desenvolvidas, tem como tarefa explorar as vantagens do atraso – como, por exemplo, menores preços do uso solo, da mão de obra, moradia, assim como melhor acesso a recursos naturais – e, principalmente, atrair investimentos provenientes das áreas mais desenvolvidas, investimentos estes representados pelos projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte enquanto viabilizadores do processo de transferência das atividades econômico-produtivas e de racionalização dos fluxos populacionais que sustentam o processo de urbanização dos territórios subdesenvolvidos.

²⁴⁷ Subcapítulo 2.9.

Daí, portanto, a *função estratégica do desenvolvimento dos projetos urbanos e de transporte*, que, ao mesmo tempo em que representa um processo de socialização da riqueza socialmente produzida, em termos territoriais, do desenvolvido para o subdesenvolvido, impulsiona também o desenvolvimento das forças produtivas das áreas mais atrasadas, contribuindo para reduzir as disparidades nos níveis de desenvolvimento econômico e social em âmbito urbano-regional e nacional.

Isto é, a planificação do desenvolvimento em extensão se expressa através da *planificação do processo de homogeneização territorial*, conformando uma dinâmica urbano-regional onde as áreas menos desenvolvidas, ainda que mantenham suas diferenças em relação às mais desenvolvidas, tendem a reduzir suas distâncias e a se desenvolver de forma conjunta em patamares cada vez mais elevados, conformando o processo de planificação do desenvolvimento urbano-regional desigual em sua totalidade.

Em suma, o que se tem como quadro geral do processo de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial é:

- (1) A inovação tecnológica realizada nas áreas mais desenvolvidas eleva a produtividade do trabalho e, consequentemente, as forças produtivas, acentuando as disparidades econômico-sociais e diferenciações territoriais;
- (2) O aguçamento destas disparidades e diferenciações representa um distanciamento entre os níveis de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais [de produção, troca, distribuição] nas áreas mais desenvolvidas e na própria relação destas com as áreas subdesenvolvidas;
- (3) Criam-se, portanto, as condições objetivas para a necessidade e prática de intervenção político-institucional nas relações sociais, principalmente de distribuição e redistribuição, visando promover a correspondência entre o nível de desenvolvimento destas e das forças produtivas;
- (4) O sucesso dessa intervenção político-institucional representa um avanço nas relações sociais, não apenas nas áreas mais desenvolvidas, mas também na relação destas com as subdesenvolvidas, resultando no avanço

das forças produtivas nesta última a partir da transferência de riqueza das áreas mais desenvolvidas para as subdesenvolvidas;

- (5) Essa transferência de riqueza se dá sobretudo por meio do deslocamento de atividades econômico-produtivas das áreas mais desenvolvidas para as subdesenvolvidas, e de investimentos em projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte;
- (6) O desenvolvimento destes projetos urbanos e de transporte atua tanto como viabilizador do deslocamento destas atividades produtivas, promovendo o desenvolvimento econômico, como da expansão do acesso a bens e serviços públicos, promovendo o desenvolvimento das relações sociais também nas áreas subdesenvolvidas;
- (7) O resultado é um processo de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais tanto nas áreas desenvolvidas como nas subdesenvolvidas, de modo que as desigualdades se mantêm, porém em patamares mais elevados de desenvolvimento e em níveis de diferenciação reduzidos.

Sendo assim, o processo de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial se expressa a partir da coordenação do desenvolvimento [urbano-] regional enquanto forma-planejamento da complexa formação econômico-social chinesa. Em termos concretos, como já indicado no capítulo 4, a região de Pequim-Tianjin-Hebei (Jing-Jin-Ji), à medida que possui grandes desafios de coordenação do desenvolvimento desigual em seus aspectos econômico, social e ambiental, apresenta-se como um dos mais estratégicos territórios do país neste quesito.

O desenvolvimento de Jing-Jin-Ji começa a partir de uma condição de desequilíbrio profundo. Como bem destaca Li Guoping, reitor do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Capital, da Universidade de Pequim: “*The uneven regional development is a problem that we aim to solve at the coordinated growth of Beijing, Tianjin and Hebei*”²⁴⁸ (CGTN, 2019).

²⁴⁸ “O desenvolvimento regional desigual é um problema que nós procuramos resolver a partir de um crescimento coordenado da região de Pequim, Tianjin e Hebei”.

De modo que o **Desenvolvimento Coordenado da Região de Jing-Jin-Ji** se destaca como uma das mais importantes formas-planejamento do desenvolvimento urbano-regional desigual da China contemporânea. Trata-se de uma das principais regiões do país, onde os processos de planificação do desenvolvimento em profundidade e em extensão tendem a se realizar mais evidentemente a fim de reduzir as disparidades regionais e urbano-rurais a partir de políticas de coordenação do processo de desenvolvimento.

*We should make special efforts to implement three strategies – the Belt and Road Initiative, the **Coordinated Development of Beijing, Tianjin and Hebei**, and the Yangtze River Economic Belt. We should build a **multi-centered, IT-supported, and open regional development framework** which connects the eastern, central, and western regions and runs through the southern and northern regions, so as to **narrow regional development gaps**. We should continue to ensure that industry helps agriculture and that cities support the countryside; we should implement the **policy of giving more, taking less**, and loosening control to increase rural incomes; we should **balance public resource allocation** in urban and rural areas; we should built new forms of relationship between industry and agriculture and between urban and rural areas in which **industry promotes agriculture, urban areas support rural development, industry and agriculture reinforce each other**, and urban development and rural development are integrated, so as to continue to **narrow the gap between urban and rural development**²⁴⁹. (JINPING, 2018, p. 227-228, grifo nosso)*

²⁴⁹ “Deveríamos fazer esforços especiais para implementar três estratégias – a Iniciativa Cinturão e Rota, o Desenvolvimento Coordenado de Pequim, Tianjin e Hebei, e o Cinturão Económico do Rio Yangtsé. Deveríamos construir um quadro de desenvolvimento regional multicêntrico, apoiado pelas tecnologias da informação (TI) e aberto, que conecte as regiões Oeste, Central e Leste, e atravessasse as regiões Sul e Norte, de modo a *reduzir as lacunas de desenvolvimento regional*. Devemos continuar a garantir que a indústria auxilia a agricultura e que as cidades apoiam o campo; deveríamos implementar a *política de dar mais, receber menos* e afrouxar o controle para aumentar os rendimentos rurais; deveríamos *equilibrar a alocação de recursos públicos* nas zonas urbanas e rurais; devemos construir novas formas de relacionamento entre a indústria e a agricultura e entre as zonas urbanas e rurais, nas quais a indústria promova a agricultura, as zonas urbanas apoiam o desenvolvimento rural, a indústria e a agricultura se reforcem mutuamente e o desenvolvimento urbano e o

Pode-se afirmar que o desenvolvimento em profundidade da região de Jing-Jin-Ji se dá através das duas grandes metrópoles que a compõe, Pequim e Tianjin. O desenvolvimento de ambas nas últimas décadas em muito se deve às políticas de reforma e abertura implementadas ainda nos anos 1980 e 1990. A priorização do litoral, a importância política de Pequim, o processo de desenvolvimento econômico e de urbanização intensos e centrados na expansão das grandes e principais cidades do país conformaram a situação atual de grandes níveis de desigualdade entre Pequim e Tianjin em relação à Província de Hebei, tornando Jing-Jin-Ji uma *região marcada pelo desenvolvimento desigual, pela coexistência do desenvolvido e subdesenvolvido*.

*(...) urban economic development has triggered demand for an expansion of urban space. Since the implementation of reform and opening up, urban areas have been spearheading the development of China's economy and this pattern of growth enables resource elements and populations to congregate in urban areas. Congregation and diffusion constitute two major manifestations in the development of cities*²⁵⁰. (TIANJIAO et al., 2016, p. 65, grifo nosso)

O desenvolvimento em extensão que vigorou nestas últimas décadas não foi capaz de integrar os diversos municípios da província de Hebei de forma satisfatória. Sua taxa de urbanização permaneceu baixa, mesmo em relação à média nacional, sua estrutura produtiva se manteve atrasada, concentrando-se em atividades de intensidade tecnológica baixa, e a renda média permaneceu aquém, representando menos da metade da renda média de Pequim e Tianjin.

desenvolvimento rural sejam integrados, de modo a continuar a *reduzir o fosso entre o desenvolvimento urbano e rural*."

²⁵⁰ "(...) o desenvolvimento econômico urbano desencadeou a procura por uma expansão do espaço urbano. Desde a implementação da reforma e da abertura, as áreas urbanas têm liderado o desenvolvimento da economia da China e este padrão de crescimento permite que os elementos de recursos e as populações se reúnam nas áreas urbanas. A congregação e a difusão constituem duas grandes manifestações no desenvolvimento das cidades."

Deste modo, o Desenvolvimento Coordenado da Região de Jing-Jin-Jin emergiu no sistema de planejamento chinês como uma necessidade objetiva e particular, devendo atuar sobretudo no sentido da *integração dos espaços diferenciados* quanto ao nível de desenvolvimento, promovendo, para isso, a *complementariedade funcional* entre as grandes metrópoles, cidades de médio e pequeno porte e entre as áreas urbanas e rurais. O objetivo é promover a integração racional das diversas áreas que compõem Jing-Jin-Ji, explorando os benefícios mútuos e se baseando nas forças complementares.

*The function of cities refers to the part they play in national or regional economic development. With the growth of cities from small towns with a single function into metropolises with multifaceted roles, their dominant functions have been undergoing dynamic change. The industrial layout of cities is the special manifestation of their functions and the evolution of leading functions of cities in China constitutes the root cause for the adjustment of urban industrial layout*²⁵¹. (TIANJIAO et al., 2016, p. 48, grifo nosso)

De um lado, o processo de planificação do desenvolvimento em profundidade se baseia principalmente nas metrópoles de Pequim e Tianjin, em especial na primeira. Para isso, Pequim deve afirmar sua função de centro político e cultural da China, e de centro de inovação em ciência e tecnologia, ao mesmo tempo em que se consolida como um dos principais motores do desenvolvimento econômico-social nacional e de intercâmbio internacional, vinculado ao Grande Projeto de Cinturão e Rota (BRI²⁵²). Já Tianjin deve se tornar base nacional de pesquisa e desenvolvimento de indústrias avançadas, de alta intensidade tecnológica, e, explorando sua função de

²⁵¹ “A função das cidades refere-se ao papel que desempenham no desenvolvimento econômico nacional ou regional. Com o crescimento das cidades, de pequenas cidades com uma única função para metrópoles com funções multifacetadas, as suas funções dominantes têm sofrido mudanças dinâmicas. O layout industrial das cidades é a manifestação especial das suas funções e a evolução das funções de liderança das cidades na China constitui a causa primária do ajustamento do layout industrial urbano.”

²⁵² The Belt and Road Initiative.

cidade portuária, uma zona convergente de navegação internacional no Norte do país.

Por outro lado, o *processo de planificação do desenvolvimento em extensão torna-se o aspecto principal* do processo de coordenação do desenvolvimento da região de Jing-Jin-Ji, concentrando-se na província de Hebei. Esta deve passar, segundo os planos elaborados pelo PCCh e instituições de Estado²⁵³ – com destaque para a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR) – por profundas transformações em suas características e funções, principalmente econômico-produtivas, no contexto regional.

Hebei deve se consolidar como uma importante e moderna base nacional de logística comercial, uma zona piloto de modernização e atualização da indústria, zona de apoio ao ambiente ecológico e *zona de demonstração da Nova Urbanização* e da coordenação da dinâmica do desenvolvimento urbano-rural. Para isso, deve assumir funções e atividades transferidas da capital Pequim, principalmente indústrias, bases logísticas, serviços públicos e sociais, como hospitais e escolas, por exemplo.

Isto é, o processo de coordenação dos movimentos de desenvolvimento em profundidade e em extensão na região de Jing-Jin-Ji passa por uma dinâmica urbano-regional onde o desenvolvimento científico e tecnológico a ser realizado em Pequim deve se articular com o desenvolvimento da indústria avançada em Tianjin, e estes, tendo Pequim como núcleo, deve impulsionar o desenvolvimento econômico e social de Hebei a partir de sua modernização produtivo-industrial e da expansão da oferta de bens e serviços públicos.

Da continuidade e progressão das forças produtivas garantidas por estes avanços técnico-produtivos nas duas metrópoles, espera-se que, primeiro, as atividades produtivas localizadas em Pequim e seu entorno imediato possam se espalhar e se distribuir racionalmente em direção às principais centralidades urbanas de Hebei. E, segundo, que parte da riqueza acumulada em

²⁵³ Pelos Plano Quinquenais, a partir de 2011, e, principalmente, pelo *Outline Plan* do Desenvolvimento Coordenado da Região de Jing-Jin-Ji, ambos citados no final do capítulo 4.

Pequim e Tianjin seja redistribuída na forma de equipamentos de consumo público, voltados ao desenvolvimento cultural e espiritual da população urbana e rural de Hebei.

O primeiro eleva as forças produtivas da região subdesenvolvida representada por Hebei, o segundo eleva as relações sociais em toda a região, à medida que reorganiza os esquemas de distribuição e redistribuição da riqueza entre o desenvolvido e o subdesenvolvido. E, o mais importante para os propósitos desta tese, ambos se viabilizam enquanto realidade a partir do *desenvolvimento dos projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte*.

No caso do Desenvolvimento Coordenado da Região de Jing-Jin-Ji, dois deles se destacam, e serão, por isso, objeto de nossa atenção a partir daqui: o **Grande Projeto dos Trens de Alta Velocidade (GP-TAV)**, representando o processo de desenvolvimento dos projetos de transporte; e o **Grande Projeto da Nova Área de Xiong'an (GP-NAX)**, representando o processo de desenvolvimento dos projetos urbanos.

5.3 Os projetos urbanos e de transporte como 'forma-projetamento' do processo de planificação do desenvolvimento desigual em seu aspecto territorial

Como dito na parte final do segundo capítulo²⁵⁴, a planificação do desenvolvimento dos projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte atua como fator organizador do uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território. O que torna o *ato de projetar* – elaborar, selecionar e executar esses projetos – uma possibilidade de intervenção direta no processo de racionalização da base material e da distribuição de riqueza e benefícios na sociedade. Isto é, possibilidade de intervenção no processo de desenvolvimento de uma dada formação econômico-social.

²⁵⁴ Ver subcapítulo 2.10.

Se até aqui neste capítulo tratamos dos projetos urbanos e de transporte de modo genérico, a fim de analisar um caso concreto e particular de planejamento do desenvolvimento urbano-regional – o Desenvolvimento Regional Coordenado de Jing-Jin-Jin – convém neste momento realizar um esforço de especificação da investigação. Eleger casos isolados, mas que na sua particularidade sejam capazes de representar o geral. Que possibilitem a “verificação do abstrato no concreto” – para usar as já citadas palavras de Rangel (2012, p. 362).

O geral e abstrato já foram apresentados: os processos de planificação do desenvolvimento em profundidade e em extensão, em termos qualitativos e quantitativos; um, num sentido vertical, o outro, num sentido horizontal. De um lado, os processos de aglomeração, concentração e diferenciação que culminam no processo de urbanização; de outro, os processo de dispersão, espraiamento e homogeneização, associados ao movimento de regionalização da urbanização. Dito de outra forma, o primeiro se refere ao que é fixo, às cidades, ao uso e ocupação do ambiente urbano propriamente dito; o segundo, ao que é fluxo, conexão e interdependência entre as próprias cidades e ambientes urbanos, este também em sua relação com o rural, conformando um padrão urbano-regional de distribuição no território.

Tendo como base o que já foi exposto sobre a região de Jing-Jin-Ji no capítulo 4²⁵⁵, pensamos não haver exemplares mais compatíveis com esses propósitos do que o Grande Projeto dos Trens de Alta Velocidade (GP-TAV) e o Grande Projeto da Nova Área de Xiong'an (GP-NAX), partes integrantes do esforço geral de coordenação do desenvolvimento regional e de promoção de uma urbanização de novo tipo.

O primeiro, por representar a opção e esforço por parte da superestrutura político-institucional chinesa, neste caso o Grupo de Liderança²⁵⁶ da região, em desenvolver as infraestruturas de transporte, em especial o transporte ferroviário, no sentido de integrar suas principais cidades e centralidades ur-

²⁵⁵ Ver item 4.2.2.

²⁵⁶ Composto por instituições do governo central, ministérios, além de representantes das províncias e autoridades locais.

banas: “the Jing-Jin-Ji City Cluster on rails” (PLANNING, 2016, p. 4). O segundo, por representar a decisão de criar uma nova centralidade urbana praticamente “do zero”, visando se tornar destino de atividades transferidas de Pequim e representante do que há de mais avançado em matéria de tecnologia e urbanização na China: “China’s ‘city of the future’” (XINHUA, 2019).

5.3.1 Os Grandes Projetos dos Trens de Alta Velocidade (GP-TAV) e da Nova Área de Xiong’an (GP-NAX) e as novas formas urbano-regionais

O caso dos TAV, só foi possível de ser concretizado como projeto-chave para o processo de planificação da expansão do desenvolvimento graças a uma *decisão de caráter político*, tomada ainda nos anos 1990, quando o PCCh determinou o início das pesquisas de desenvolvimento de tecnologia e o objetivo de construir um sistema de transporte de alta velocidade no país.

A partir da década seguinte, com base na interação entre Instituições de Estado e de Propriedade Pública (IEPP) – Ministério das Ferrovias, Ministério dos Transportes, Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR), SASAC, Bancos de Desenvolvimento, CSR, CNR, e, posteriormente a CRRC, Universidade de Tsinghua, Universidade de Pequim, Universidade de Zhejiang, Academia Chinesa de Ciências (CAS²⁵⁷) – o resultado atingido foi a construção de mais de 40 mil km de ferrovias de alta velocidade em menos de 15 anos, com a tecnologia mais avançada do mundo e com os menores custos de implementação (LAWRENCE et al., 2019).

Trata-se de uma *dinâmica de Economia Política* que envolve a superestrutura político-institucional liderada pelo PCCh, empresas e indústrias dos circuitos de produção dos quais participam os Grandes Conglomerados Empresariais Estatais (GCEE), juntamente com os bancos públicos de desenvolvimento e instituições científicas e de pesquisa. O que se tem é um processo onde (1) o Partido formula as diretrizes, estratégias e define projetos-chave; (2) instituições de Estado coor-

²⁵⁷ Chinese Academy of Sciences.

denam, supervisionam e operam; (3) as empresas públicas recebem financiamento por parte dos bancos públicos; nota-se, (4) financiamento este em moeda emitida pelo próprio Estado; de modo que (5) as empresas públicas produzem para atender a uma demanda criada pelo próprio Estado, sob orientação do Partido.

No caso da Região de Jing-Jin-Ji, embora ainda muito recentes, os investimentos em projetos de transporte a tornam “uma das áreas com maior densidade de TAV na China²⁵⁸” (WANG & CHEN, 2018, p. 10) (ver figura 29). De modo que já é possível identificar repercussões na dinâmica urbano-regional a partir da emergência de *novas formas de fluxo e distribuição econômico-social no território*. Isso se verifica, por exemplo, pelas alterações nos deslocamentos e viagens entre as cidades da região:

*results reveal the significant impact of high-speed transportation modes on short-term migration. With the rapid development of transportation, travel time is shortened and accessibility is enhanced, thus people are more likely to travel or commute between cities(...) Transportation factors, especially high-speed transportation modes such as HSR, have become the most important determinants of resident population distribution and short-term migration*²⁵⁹. (WANG & CHEN, 2018, p. 7)

Uma das conclusões de Wang & Zhang (2021, p. 1624), por exemplo, é a de que o tempo de deslocamento torna-se uma variável ainda mais importante economicamente por conta dos TAV: “*The emergence of highspeed rail clearly strengthens the impact on commuting time of economic potential*²⁶⁰”. Ao mesmo tempo em

²⁵⁸ “one of the areas with the highest HSR density in China”.

²⁵⁹ “Estes resultados revelam o impacto significativo dos modos de transporte de alta velocidade na migração de curto prazo. Com o rápido desenvolvimento dos transportes, o tempo de viagem é reduzido e a acessibilidade é melhorada, aumentando assim a probabilidade de as pessoas viajarem ou deslocarem-se entre cidades. (...) Os fatores de transporte, especialmente os modos de transporte de alta velocidade, como o HSR, tornaram-se os determinantes mais importantes da distribuição da população residente e da migração de curto prazo.”

²⁶⁰ “A emergência do transporte ferroviário de alta velocidade reforça claramente o

que as diferenças nos tempos de deslocamento em Jing-Jin-Ji se ampliam, devido ao acesso ou não aos TAV, áreas antes distantes agora se tornam mais próximas; o que significa a possibilidade de inibir relativamente o movimento de aglomeração nos centros mais desenvolvidos, e tornar a periferia, que agora tem acesso ao TAV, mais atrativa economicamente ao elevar o alcance do processo de irradiação do desenvolvimento. Isto é, **os TAV estimulam o potencial de expansão dos efeitos de aglomeração a níveis urbano-regionais** (para mais detalhes, ver figuras 35, 36 e 37 em anexo).

O que ocorre é que a interação, conexão e combinação entre as áreas mais e menos desenvolvidas de Jing-Jin-Ji se intensifica e adquire novos formatos. Segundo Wang & Ren (2018), a construção dos TAV na região acelera a expansão econômica e o crescimento das cidades servidas por linhas ferroviárias, gerando um efeito de compressão espaço-temporal com potencial de atuar como “novo ímpeto²⁶¹” (WANG & REN,, 2018, p. 43) de reestruturação da configuração espacial das cidades no agrupamento urbano de Jing-Jin-Ji.

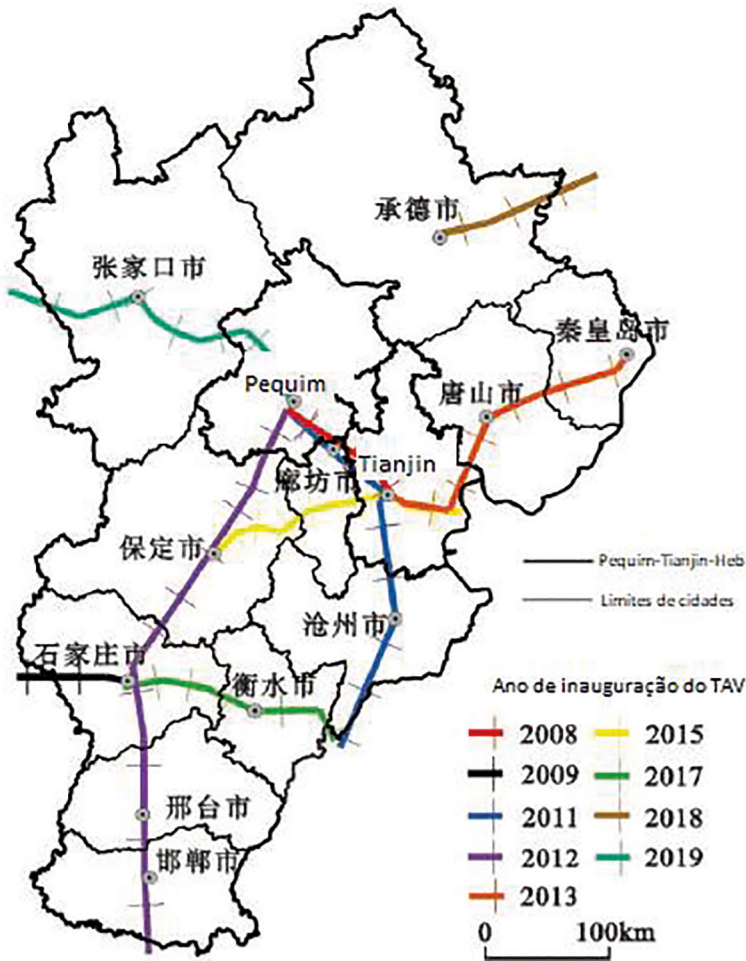
Este é um ponto a se destacar. O desenvolvimento dos projetos de TAV surge como um *elemento novo* do processo de racionalização do uso, ocupação, fluxo e distribuição econômico-social no território. O **GP-TAV** torna-se um vetor a mais introduzido pela superestrutura político-institucional, um **novo impulso a ser planejado** e comandado, como parte da planificação geral do desenvolvimento urbano-regional desigual da região de Jing-Jin-Ji.

O caso da Nova Área de Xiong'an também só tem sido possível de ser concretizado como *projeto-chave para o processo de planificação do desenvolvimento desigual de Jing-Jin-Ji* graças a uma decisão de caráter político, tomada em 2017, pelo Comitê Central do PCCh e pelo Conselho de Estado, que deu início à elaboração de uma série de planos, subplanos e projetos nos anos seguintes, visando promover a urbanização daquele território.

impacto do potencial econômico no tempo de deslocamento.”

²⁶¹ “new impetus”.

Figura 29 – Distribuição e evolução da construção das linhas de TAV em Jing-Jin-Ji, de 2008 a 2019



Fonte: Wang & Zhang (2021).

Trata-se de um projeto que representa o universal no particular, onde as duas principais tarefas de planificação do desenvolvimento, em profundidade – pautado na inovação tecnológica como caminho para elevação da produtividade – e em extensão – a partir da racionalização das transferências das atividades econômicas e da divisão social do trabalho – convergem para uma *nova forma urbana*. Isto é, se expressa nos desa-

fios de conciliar a expansão do desenvolvimento de Pequim para Xiong'an, ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento tecnológico numa centralidade urbana nova, um território ainda a ser construído. Em outras palavras, **o propósito do GP-NAX é estimular a aglomeração [em seu território] dos efeitos de expansão [de Pequim] como parte de uma dinâmica urbano-regional (Jing-Jin-Ji).**

Isso se verifica, por exemplo, no Plano de Diretriz²⁶², lançado em 2018, que, se por um lado estabelece como estratégia para o GP-NAX tornar-se um centro para realocação de funções não compatíveis com a condição de Pequim como capital, por outro destaca que Xiong'an deve afirmar-se como um novo motor para o processo de modernização econômica baseado na inovação e alcançar um desenvolvimento de alta qualidade – “*a demonstration zone of innovation-driven development*”²⁶³ (WEN & LI, 2022) – transformando-se em referência de urbanização a partir da emergência de **novas formas de uso e ocupação econômico-social no território** (ver figura 30).

Para isso foram elaborados também em 2018 o Plano Diretor²⁶⁴ e o Sistema de Planejamento Urbano²⁶⁵, conformando um sistema de planejamento dividido em eixos temáticos, visando tornar Xiong'an uma cidade inteligente, de inovação, verde e com altos padrões de habitabilidade. E, o mais importante, através deles foi estabelecida uma relação entre planos e projetos, uma *dinâmica de planejamento baseado em projetos* voltados a atingir esses objetivos. O que exigiu a formação de um robusto e complexo corpo técnico de planejamento.

To prepare the city plan following the announcement of the master guideline in April 2018, the government of Hebei Province adopted a system that would ensure high-quality planning by inviting more than 1,000 experts from China and abroad, 200 teams, and more than 2,500 engineers and by establishing a number of institutions for planning, evaluation, and verification that included a working group for New Area planning, a planning consultation experts group,

²⁶² “Guideline Plan”.

²⁶³ “uma zona de demonstração de desenvolvimento impulsionado pela inovação.”

²⁶⁴ “Master Plan”.

²⁶⁵ “City Planning System”.

*national-level advisory and verification institutions, and a provincial government experts committee*²⁶⁶. (YANGQIU et al., 2021, p. 39)

Para além dos planos e seus desdobramentos em projetos, outra característica distintiva do desenvolvimento de Xiong'an é a participação que alguns dos GCEE do país devem desempenhar. Os primeiros projetos implementados em Xiong'an, por exemplo, visam garantir as condições para a instalação de empresas públicas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional. Ao contrário de outras experiências de criação de novas áreas de urbanização com forte presença de empresas estrangeiras, – casos, por exemplo, de Shenzhen e Pudong – a Nova Área de Xiong'an deve se caracterizar por abrigar parte significativa do que há de mais moderno em termos de tecnologia e produção das empresas estatais chinesas (CGTN, 2019).

*Construction of the first batch of projects designed to serve China's centrally-administered state-owned enterprises (SOEs), which is a part of the plan to shift Beijing's functions nonessential to its role as the capital to Xiong'an New Area, as well as three industrial park projects of China's three major telecom operators, namely China Telecom, China Mobile, and China Unicom, has been comprehensively set in motion*²⁶⁷. (WEN & LI, 2022)

Se os resultados e o cumprimento dos objetivos pretendidos para a Nova Área de Xiong'an serão alcançados é algo que ainda demandará mais tempo para avaliação devido aos prazos

²⁶⁶ “Para preparar o plano da cidade após o anúncio da diretriz principal em abril de 2018, o governo da província de Hebei adotou um sistema que garantiria um planejamento de alta qualidade, convidando mais de 1.000 especialistas da China e do exterior, 200 equipes e mais de 2.500 engenheiros e estabelecendo uma série de instituições de planejamento, avaliação e verificação que incluíam um grupo de trabalho para o planejamento da Nova Área, um grupo de peritos em consulta de planejamento, instituições de aconselhamento e verificação a nível nacional, e um comitê de peritos do governo provincial.”

²⁶⁷ “Construção do primeiro lote de projetos concebidos para servir as empresas estatais (SOEs) administradas centralmente da China – que faz parte do plano para transferir para a Nova Área de Xiong'an as funções de Pequim não essenciais ao seu papel como capital – bem como três projetos de parques industriais das três principais operadoras de telecomunicações da China, nomeadamente China Telecom, China Mobile e China Unicom, foram amplamente implementados.”

para conclusão das várias etapas de construção. Porém, o que deve ser destacado neste momento é que o planejamento do desenvolvimento urbano do GP-NAX e a execução de seus projetos seguem avançando (ver figuras 38, 39, 40 e 41 em anexo), exigindo grandes volumes de investimento e de mão de obra. *“The Xiongan new area has begun its large-scale development and construction, with more than 100,000 constructors working on over 120 major projects in the area²⁶⁸.”* (XINHUA, 2021)

More than 200 projects are slated to enter the construction period in Xiong'an New Area this year, with the total investment estimated to exceed 700 billion yuan (\$110 billion). In February this year, the new area kicked off a good number of projects scheduled to begin in the first quarter of 2022, including 43 key projects worth of 60.1 billion yuan, among which 16 are major ones with an investment of more than one billion yuan²⁶⁹. (WEN & LI, 2022)

Figure 30 – Maquete Eletrônica da Nova Área de Xiong'an



Fonte: <https://www.chapmantaylor.com/projects/xiongan-new-area-urban-masterplan>. Acesso em: 20 de dezembro de 2023.

²⁶⁸ “A nova área de Xiong'an iniciou o seu desenvolvimento e construção em grande escala, com mais de 100.000 construtores trabalhando em mais de 120 grandes projetos na área.”

²⁶⁹ “Mais de 200 projetos estão programados para entrar no período de construção na Nova Área de Xiong'an este ano, com o investimento total estimado em mais de 700 bilhões de yuans (110 bilhões de dólares). Em fevereiro deste ano, a nova área deu início a um bom número de projetos programados para começar no primeiro trimestre de 2022, incluindo 43 projetos-chave no valor de 60,1 bilhões de yuans, entre os quais 16 são importantes, com um investimento de mais de um bilhão de yuans.”

5.3.2 Dos projetos complexos e projetos derivados ao processo de ‘projetamento’

A partir deste momento, a fim de auxiliar na compreensão do caso concreto da planificação do desenvolvimento desigual da região de Jing-Jin-Ji, e com o objetivo de se aprofundar na investigação do processo de elaboração, seleção e execução dos projetos previamente determinados pelos planos, optou-se por utilizar de alguns instrumentais teóricos e conceituais já desenvolvidos por Ignácio Rangel (2012) quanto ao tema da relação entre planos e projetos e ao ato de projetar, propriamente dito.

A primeira consideração a ser feita diz respeito à distinção que Rangel (2012) faz entre “projetos complexos” e “projetos derivados”. Em *Desenvolvimento e Projeto*, em dado momento ao tratar do caso particular brasileiro nos anos 1950 – notadamente o processo de afirmação de uma racionalidade nas intervenções do Estado no processo de desenvolvimento nacional – Rangel estabelece uma relação de identidade relativa entre Plano e Projeto, e, mais que isso, o faz a partir de uma **visão de processo do ato de projetar** – isto é, visão de “**projetamento**”. Destaca a posição do Plano Nacional de Eletrificação como gerador de demanda para unidades produtivas a serem criadas, no caso a indústria de equipamentos elétricos, e o ponto para o qual se quer chamar a atenção, de que se estava em curso a conformação de uma *dinâmica de projetos que derivam mais projetos*.

Um **projeto complexo** como o Plano Nacional de Eletrificação permite, por exemplo, equacionar a procura de equipamento elétrico por um período considerável, desdobrando-se na criação da indústria correspondente, o que implicaria considerável economia de divisas. Essa indústria, filha da *procura derivada* dos projetos de eletricidade, poderia afigurar-se antieconômica se tivesse que trabalhar para um mercado desconhecido, mas revelar-se excepcionalmente econômica na outra hipótese. (RANGEL, 2012, p. 281)

Esse entendimento proposto por Rangel parece trazer contribuições importantes para se analisar o caso concreto

para o qual aponta esta tese: a região de Jing-Jin-Ji enquanto unidade de análise do processo de planificação do desenvolvimento desigual.

Assim, pode-se identificar os *Grandes Projetos dos TAV* (GP-TAV) e da *Nova Área de Xiong'an* (GP-NAX) como formas particulares de “**projetos complexos**” (RANGEL, 2012, p. 281) dos quais – para frente – e para os quais – para trás – derivam uma série de múltiplos e diversos projetos – “**projetos de demanda derivada**” (RANGEL, 2012, p. 396), podendo ser unidades produtivas, setores industriais inteiros, demanda de fatores e de produtos, ou, o que se quer chamar a atenção, os *projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte* em sua totalidade.

Considerando estes últimos tanto como produtos que demandam toda uma miríade de atividades produtivas que garantam os recursos e fatores necessários para sua construção quanto como *produtos de utilidade social*, voltados a atender determinados usos que se manifestam enquanto **benefícios sociais**.

No caso do Projeto Complexo dos TAV, por exemplo, se quisermos analisar os projetos de demanda derivada necessários para a construção das linhas ferroviárias, do material rodante e das estações, serão identificadas centenas de milhares de atividades produtivas e de pesquisa e inovação dispostas em cadeia e em circuito – tornando-se uma tarefa dispensável para o fim a que esta tese se propõe. O que importa é compreender a função desempenhada pelos projetos ditos complexos de colocar a economia em movimento, mobilizando a sociedade em direção ao processo de desenvolvimento, e, no caso chinês, a partir da atuação direta de instituições e empresas estatais, universidades e centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

*The railway sector also includes a complete industrial chain of engineering construction and equipment manufacturing entities, many of which are **state-owned enterprises**, under the supervision of the State-Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC). Design institutes and university rail programs are important players in sector development²⁷⁰. (LAWRENCE et al., 2019, p. 8)*

²⁷⁰ “O setor ferroviário também inclui uma cadeia industrial completa de entidades de engenharia, construção e fabricação de equipamentos, muitas das quais são

Algo semelhante se pode dizer quanto ao Projeto Complexo da Nova Área de Xiong'an. Porém, neste caso, para além dos projetos de demanda “para trás”, representados pelas atividades produtivas, de pesquisa e setores industriais inteiros necessários para se construir uma nova cidade praticamente do zero, o elemento que se pretende destacar são os *projetos de demanda “para frente”*. Aqueles representados pelos projetos de equipamentos e infraestruturas urbanas, o que, por consequência, inclui também os projetos de equipamentos e infraestruturas de transporte, visto que estes são parte estruturante do processo de urbanização.

Com base no que foi apresentado na primeira parte deste capítulo²⁷¹, convém identificar com mais detalhes quais projetos são esses exatamente.

No que se refere aos **projetos de infraestrutura**, a construção de uma cidade, como é o caso de Xiong'an – mas poderia ser também o de qualquer outra nova centralidade urbana, ou expansão e revitalização de cidades já existentes – requer uma série de projetos que viabilizem tanto a produção quanto a reprodução social no ambiente urbano. Isto é, projetos que ao serem executados criem as condições necessárias para o avanço do desenvolvimento económico e social mensurado no desenvolvimento das forças produtivas e das condições de vida da população.

Esses projetos podem ser classificados como voltados, por exemplo, à oferta de serviços de utilidade pública, como eletricidade, comunicação, transporte público, abastecimento de água, saneamento, preservação ambiental, gestão de resíduos sólidos, prevenção de desastres, fornecimento de gás etc. ou projetos de obras públicas, como rodovias, ferrovias, ciclovias, pontes, túneis, barragens, sistemas de irrigação e drenagem, calçamento, paisagismo. Enfim, projetos de infraestrutura essenciais para promover o processo de urbanização.

empresas estatais, sob a supervisão da Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais (SASAC). Os institutos de design e os programas ferroviários universitários são fatores importantes no desenvolvimento do setor.”

²⁷¹ Ver item 5.1.3.

No que se refere aos **projetos de equipamentos urbanos** – o que inclui os transportes –, estes também visam garantir a produção e reprodução da vida social no ambiente urbano, portanto, atender às necessidades materiais e espirituais da população, junto de uma relação mais saudável com o ambiente natural. No caso particular de Xiong'an isso se reflete no objetivo de torná-la uma “cidade de vanguarda do futuro²⁷²”, baseada nos “princípios de inteligência inovadora, ecologia verde e bem-estar²⁷³” (YANGQIU et al., 2021, p. 39).

Por um lado, podemos listar os equipamentos urbanos voltados a fazer da Nova Área de Xiong'an uma referência de desenvolvimento baseado na inovação tecnológica. Por exemplo, instituições de pesquisa científica, universidades, laboratórios e centros de inovação, sedes de instituições financeiras e de negócios, de serviços avançados (YANGQIU et al., 2021), de empresas e atividades produtivas de alta intensidade tecnológica (CHINA. ORG. CN, 2018). Por outro, os projetos de equipamentos urbanos voltados a tornar Xiong'an uma referência de ambiente urbano de alta-qualidade, capaz de atender às necessidades de reprodução da vida urbana e oferecer benefícios sociais – materiais e imateriais. Por exemplo, equipamentos educacionais: escolas de nível primário e secundário, creches, escolas técnicas e profissionalizantes, universidades; de saúde: postos médicos, hospitais, casas de cuidado e assistência social; culturais: teatros, cinemas, museus, bibliotecas, centros culturais e de apresentação; de esporte: academias, arenas, campos, pistas, ginásios, estádios; públicos: parques, praças, jardins, monumentos; de consumo e negócios: centros comerciais, shoppings, mercados, centros de convenções e conferências; de transporte: estações de metrô, de ônibus, VLT²⁷⁴, de trem, aeroportos, heliportos²⁷⁵; e de segurança: postos policiais, de bombeiros e defesa civil.

“According to our plans for the new area, all of the government-funded new construction projects and large public buildings in the

²⁷² “leading-edge future city”.

²⁷³ “principles of innovative intelligence, green ecology, and wellbeing”.

²⁷⁴ Veículos Leves sobre Trilhos.

²⁷⁵ Poderiam ser incluídos os portos, no caso de cidades com acesso ao mar e rios navegáveis, não sendo o caso de Xiong'an.

area will meet the three-star standard (the highest in China) of green buildings, and a 15-minute radius community life circle will be built here”, said Wang Zhigang, deputy head of the planning and construction bureau of Xiong’an New Area. (...) Major landmark projects for public service facilities in the new area, including sports center and library, have also commenced construction. (...) In the long term, the new area will be able to sustain a population of two million to 2.5 million and be equipped with high-quality resources in education and health²⁷⁶. (WEN & LI, 2022)

Pode-se concluir que o processo de planejamento do desenvolvimento urbano de Xiong’an e da rede de TAV, enquanto projetos complexos, se retroalimentam e, o mais importante, desdobram-se numa infinidade de projetos derivados, espécies de subprojetos, secundários, terciários, enfim, *projetos que demandam mais projetos*. Gerando um processo que, inspirados em Rangel (2012), se cientificamente dominado, compreende-se como **técnica de projetamento**.

No entanto, uma questão que fica é: considerando a complexidade e infinidade dos projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transporte, não restrito a Xiong’an, ao contrário, multiplicando-se praticamente por todo o território chinês – *o que torna possível a superestrutura politico-institucional chinesa realizar o planejamento do desenvolvimento e execução de todos esses projetos urbano-regionais simultaneamente?* E, mais, qual é o sentido político desse processo de planificação baseado no projetamento de projetos urbanos e de transporte que se consolida na formação econômico-social chinesa? Para responder a estas questões será necessário identificar outras regularidades e peculiaridades que o processo de projetamen-

²⁷⁶ “De acordo com nossos planos para a nova área, todos os novos projetos de construção financiados pelo governo e grandes edifícios públicos na área atenderão ao padrão de três estrelas (o mais alto da China) de edifícios verdes e a um raio comunitário de 15 minutos do círculo de vida será construído aqui”, disse Wang Zhigang, vice-chefe do Departamento de Planejamento e Construção da Nova Área de Xiong’an. (...) Grandes projetos de referência para instalações de serviço público na nova área, incluindo centro desportivo e biblioteca, também começaram a ser construídos. (...) A longo prazo, a nova área será capaz de sustentar uma população de 2 milhões a 2,5 milhões e estar equipada com recursos de alta qualidade na educação e na saúde.”

to realizado na China contemporânea apresenta em relação ao projetamento observado e teorizado por Rangel ainda no século passado.

5.3.3 A ‘Nova Economia do Projetamento’ como afirmação do Socialismo chinês

Para além das questões voltadas aos elementos socialistas da economia política da formação económico-social chinesa – isto é, a atuação do PCCh, das instituições de Estado, dos GCEE e bancos públicos na definição dos rumos do desenvolvimento, e a condição de propriedade estatal da terra – o ponto a ser destacado neste momento é o *papel revolucionário do desenvolvimento das forças produtivas*, e como isso se relaciona ao tema do projetamento e à socialização da riqueza socialmente produzida.

Partindo do entendimento de que “as forças produtivas constituem o motor da história e [que] a liberdade total do seu processo de desenvolvimento é a condição indispensável para o pleno funcionamento desse motor” (CABRAL, 1999, p. 59); considerando que o modo de mensurar seu nível de desenvolvimento se dá através do nível de produtividade do trabalho, isto é, do quanto se produz com quanto de trabalho; e que o nível de riqueza de uma sociedade se expressa na qualidade e quantidade do produto/renda per capita, *a inovação tecnológica se coloca como elemento central, e por isso estratégico, à medida que atua como condição para o desenvolvimento das forças produtivas a partir do exercício da técnica do projetamento.*

Em outras palavras, o desenvolvimento das forças produtivas, enquanto elevação do domínio humano sobre a natureza que garante o aumento da produtividade social como caminho para a expansão da riqueza social, baseia-se em processos de inovação tecnológica que, por sua vez, permitem a **emergência de novas e superiores formas de planificação**. É exatamente isto o que está ocorrendo na China neste momento a partir da conformação de uma espécie de “*projetamento novo*” (JABBOUR & CAPOVILLA), ou, ‘Nova Economia do Projetamento’, como bem apontam Jabbour & Moreira (2023).

What happens in China is a superior stage of the human domain over nature (planning) and over the anarchy which is inherent to economies under capitalist orientation. This superior level of planning and all its economic and institutional framework is what we call “New Projectment Economy”, cause and consequence of the central role of Chinese National System of Technological Innovations (...)²⁷⁷. (p. 546, grifo nosso)

O processo de inovação tecnológica realizado na China nas últimas décadas “não é apenas um meio para atingir metas em termos de melhoria dos níveis de produtividade e *catch-up*²⁷⁸”. Ao contrário, “torna-se um instrumento que nutre o Estado e a base produtiva estatal com forças auxiliares para ajudar a inaugurar formas superiores de planejamento econômico²⁷⁹” (JABBOUR, & MOREIRA, 2023, p. 548). Isso se verifica pela **emergência de novas tecnologias de fronteira**, como o Big Data, a Inteligência Artificial (AI²⁸⁰) e o 5G, por exemplo, que se incorporam à dinâmica de planejamento do desenvolvimento econômico chinês, cada vez mais baseado na **execução de grandes projetos de intervenção territorial**, contando, para isso, com a participação ativa das empresas estatais.

*This means the ability to focus on large scale projects, as had been seen in the “Soviet model”, as well as the creation of a ecosystem where State-owned assets are both the core of innovation structures and the main communicating vessel to real economy of new productive capacities (...). The same principle is put in place when **planning and executing large scale interventions on the territory**, with no a priori mediation of private capital and its interests. The case of Artificial Intelligence and*

²⁷⁷ “O que acontece na China é um estágio superior do domínio humano sobre a natureza (planejamento) e sobre a anarquia inerente às economias de orientação capitalista. Este nível superior de planejamento e todo o seu enquadramento econômico e institucional é o que chamamos de ‘Nova Economia do Projeto’, causa e consequência do papel central do Sistema Nacional Chinês de Inovações Tecnológicas (...)”.

²⁷⁸ “the Chinese national innovation system is not only a mean to attain goals in terms of improving the productivity levels and performing catch-up”.

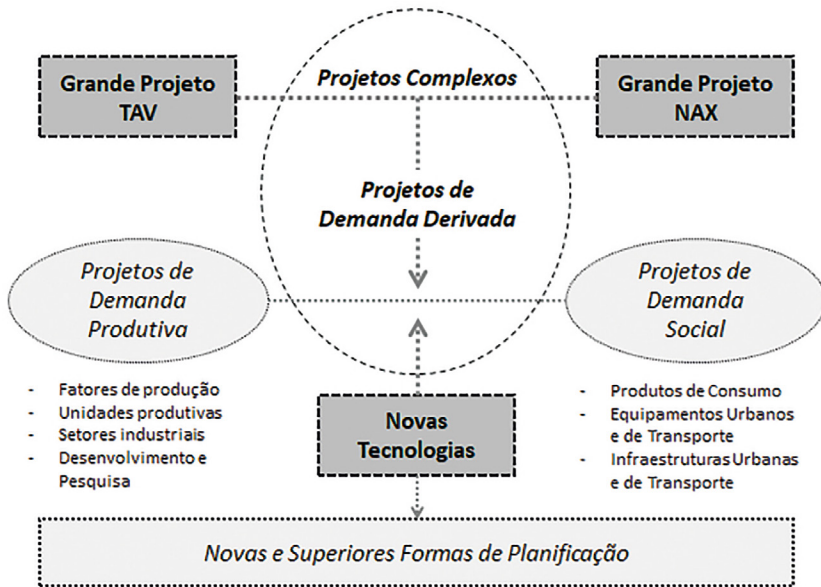
²⁷⁹ “becomes an instrument that nourishes the State and State-owned productive base with ancillary forces to help inaugurate superior forms of economic planning”.

²⁸⁰ Artificial Intelligence.

Big Data as sources of instruments to successfully tackle Covid 19 with fundamental decisions offers uncontested empirical evidence of our hypothesis²⁸¹. (JABBOUR & MOREIRA, 2023, p. 548, grifo nosso)

Essa elevação da capacidade de planificação na China proveniente da incorporação de novas tecnologias de fronteira e a partir do projetamento em seu aspecto territorial, como foi visto, expressa a necessidade de planificação entre o desenvolvimento em profundidade e em extensão e entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção, distribuição e redistribuição.

Figura 31 – Técnica do Projeto: projetos que demandam mais projetos



Fonte: elaboração própria.

²⁸¹ “Isto significa a *capacidade de se concentrar em projetos de grande escala*, como foi visto no ‘modelo soviético’, bem como a criação de um ecossistema onde os ativos estatais são simultaneamente o núcleo das estruturas de inovação e o principal veículo de comunicação para a economia real de novas capacidades produtivas (...). O mesmo princípio é posto em prática no *planejamento e execução de intervenções em grande escala no território*, sem mediação a priori do capital privado e dos seus interesses. O caso da Inteligência Artificial e do Big Data como fontes de instrumentos para enfrentar com sucesso a Covid-19 com decisões fundamentais oferece evidências empíricas incontestáveis da nossa hipótese.”

Trata-se, pois, da **planificação do desenvolvimento desigual como missão histórica do socialismo**, traço distintivo que lhe confere superioridade ao capitalismo enquanto modo de produção, e que se traduz a partir das tarefas principais do socialismo como período de transição: desenvolver as forças produtivas e socializar a riqueza socialmente produzida de forma constante; isto é, elevar a técnica produtiva e as condições materiais e espirituais da vida social, simultaneamente. Em termos mais precisos: **racionalizar o processo de produção, circulação, distribuição e redistribuição dos produtos sociais**.

É justamente neste ponto que a categoria de projetamento se faz pertinente para analisar as transformações recentes na economia política da formação econômico-social chinesa e seus impactos no planejamento urbano-regional. Segundo Rangel (2012), em *Elementos de Economia do Projetamento*, o projetamento se constitui a partir de duas categorias fundamentais: o custo e o benefício. O primeiro se refere aos *recursos consumidos* pelo projeto, aos fatores de produção, às despesas; o segundo aos *recursos produzidos*, criados pelo projeto, os produtos, a receita.

Projetar consiste, em última análise, em ordenar o emprego de certa quantidade de recursos, com vistas a obter outra quantidade de recursos. Aos recursos consumidos ou insumidos, (...) chamaremos de custo; aos produzidos, de *benefício*. Custo e benefício, no amplo sentido aqui usado, são as *categorias fundamentais do projetamento* (...). Toda a teoria do projetamento não passa, em última instância, de um esforço para precisar estes dois termos, para com eles podermos construir uma razão (...). (...) A missão do projetamento econômico consiste em encontrar a denominação comum para os dois termos da razão benefício/custo sob o ponto de vista econômico. (RANGEL, 2012, p. 366, grifo do autor)

Por um lado, o projetamento tem como tarefa *reduzir ao máximo possível os custos do projeto*. O que deve se dar através da racionalização dos processos de produção, circulação e troca dos produtos. Que é onde se insere o elemento da inovação tecnológica como meio tanto de se elevar a produtividade quanto

a capacidade do próprio projetamento como exercício de racionalização no sentido da redução do valor dos produtos.

Quanto a este tema Rangel chama a atenção para a superioridade do “projetamento público” em relação ao “projetamento privado”, visto que o primeiro leva em conta os custos e benefícios numa perspectiva social, ao contrário do segundo, limitado à visão individual da empresa, incapaz de perceber, por exemplo, a complexidade do processo de formação dos preços dos fatores, levando a uma situação em que “o melhor emprego de fatores para a firma não (...) [é] necessariamente o melhor emprego desses fatores para a sociedade” (RANGEL, 2012, p. 387)²⁸².

O *projetamento público* (...) não tem apenas a função de corrigir o projetamento privado, na *pesquisa do custo e do benefício sociais*. Ele permite ampliar os horizontes técnicos e econômicos, ordenando de forma original a matéria estudada, o que pode conduzir a uma drástica *redução dos custos, graças à sua perspectiva global*. (RANGEL, 2012, p. 282, grifo nosso)

O que se desdobra na distinção, feita por Rangel (2012), e ressaltada por Jabbour & Capovilla (2024, p. 15), entre a “contabilidade social” e a “contabilidade da firma”, a qual representa uma “tensão entre microeconomia e macroeconomia”. No projetamento, a *contabilidade social deve ter primazia sobre a contabilidade da firma*, ao passo que a segunda deve estar subordinada à primeira, conformando uma “contabilidade da firma que se refira diretamente à contabilidade social” (JABBOUR & CAPOVILLA, 2024, p. 18).

²⁸² A esse respeito, Jabbour & Capovilla (2024, p. 15) contextualizam a emergência do conceito de projetamento, que surge também como resposta às limitações da ciência econômica neoclássica: “O projetamento é fruto primário de um movimento amplo que envolveu toda uma renovação da ciência econômica, fruto da incapacidade dos economistas marginalistas em perceber os limites que a realidade do capitalismo impunha à sua teoria de preços (baseada na ‘porta da empresa para dentro’, excluindo a dinâmica da sociedade), a expansão da separação entre gestão e propriedade e a crescente luta e presença política dos trabalhadores no cenário político.”

there is the dialectical tension embodied in the opposition of “accounting for the firm” and “social accounting.” Rangel and the research team emphasise that the former is characterised by short-term returns for shareholders and profit for the firm with little concern for social benefit, while the latter is concerned with the need for **long-term planning and calculation of the benefit for society** – and it should be added for the environment²⁸³. (BOER, 2024, p. 7-8)

Sendo assim, o projetamento [público] deve fazer uso da sua capacidade de pesquisa do custo e benefício sociais para ajustar permanentemente a estrutura da oferta e da demanda dos fatores e produtos, visando antever e evitar pontos de estrangulamentos que possam porventura prejudicar a tarefa de redução dos custos. Ao passo que, pode-se afirmar, “todo projeto é, em primeiro lugar, um esforço de ajustamento da estrutura da oferta à da procura” (RANGEL, 2012, p. 282), tendo como um de seus objetivos reduzir os custos a partir do controle dos mecanismos de formação dos preços.

Por outro lado, o projetamento tem como tarefa *aumentar ao máximo possível os benefícios do projeto*, ou seja: “**maximizar o benefício**” (RANGEL, 2012, p. 405). Para isso, dois elementos são fundamentais: a pesquisa da demanda social, que tende a formar uma estrutura de demanda em permanente evolução, e a racionalização da alocação de recursos – o que implica a racionalização da distribuição e redistribuição da riqueza social –, visando suprir a primeira. Tratam-se, pois, de “**meios e modos de especificar e quantificar o produto a ser obtido**” (RANGEL, 2012, p. 405), de “produzir bens necessários (...) à satisfação de uma necessidade”, que possuam, portanto, utilidade e contribuam para que a “estrutura da demanda” seja correspondida por uma “estrutura da oferta”.

²⁸³ “há uma tensão dialética incorporada na oposição entre ‘contabilidade da empresa’ e ‘contabilidade social’. Rangel e a equipe de pesquisa [do projetamento] enfatizam que o primeiro é caracterizado por retornos de curto prazo para os acionistas e lucro para a empresa, com pouca preocupação com o benefício social, enquanto o segundo se preocupa com a necessidade de planejamento e cálculo de longo prazo do benefício para a sociedade – o que deve ser adicionado quanto ao meio ambiente.”

Não basta, portanto, multiplicar a produção de bens, *mas produzir bens necessários*. O país não se enriquece pela simples expansão do volume físico de sua produção, se o acréscimo não corresponder à satisfação de uma necessidade qualquer, se não contiver utilidade. (...) Toda economia tem sempre o que convencionamos chamar de ‘estrutura da demanda’, à qual deve corresponder uma ‘estrutura da oferta’. A execução de novo projeto não se torna necessária, a menos que descubramos discrepância entre as duas – discrepância atual ou potencial. (...) cada sociedade carece de bens e serviços de várias especificações para atender as suas necessidades, e por diversos modos, dependendo de sua estrutura institucional, de seu ‘regime’, busca assegurar o suprimento desses bens e serviços nas quantidades necessárias. (RANGEL, 2012, p. 405-406, grifo do autor)

São justamente essas discrepâncias entre as estruturas de demanda e oferta que criam as “oportunidades de inversão” (RANGEL, 2012, p. 406) como meio de suprir a sociedade dos bens e serviços que lhe são necessários. “O projeto é, essencialmente, o modo como se materializa a inversão” (RANGEL, 2012, p. 282), de modo que “para o projetista”, cuja ação deve garantir cientificidade à alocação de recursos, “as estruturas da oferta e da demanda são um *dado*, que não lhe cabe discutir, mas apenas pesquisar e conhecer²⁸⁴” (RANGEL, 2012, p. 406), a fim de que os investimentos a serem feitos os sejam em projetos que atendam à utilidade social, e, por isso, se expresse em benefícios a serem apreendidos socialmente.

Dito de outro modo, é como se a função do projetamento fosse oferecer respostas a duas questões muito práticas: “O que *produzir?*” e “Como *produzir?*”. No primeiro caso a resposta passa pelo ordenamento da alocação dos recursos, pela decisão sobre em que projetos investir a fim de gerar o máximo de benefícios possível. No segundo, pelo ordenamento da seleção da técnica de produção, pela decisão de que combinação de fatores se utilizar, a fim de reduzir o máximo possível os custos dos projetos:

²⁸⁴ Grifo do autor.

“O projetista deve considerar todos [os] (...) casos (...) ao escolher sua técnica, porque toda opção em matéria de técnica envolve uma opção em matéria de custo” (RANGEL, 2012, p. 403).

É nesse sentido que, recuperando o que foi tratado a pouco quanto à relação entre os projetos tidos como complexos e como derivados, ao tratar de modo particular do que podemos compreender como “projetamento novo” (JABBOUR & CAPOVILLA, 2024) chinês, pode-se identificar duas tipologias de projetamento: os formados por *projetos de demanda produtiva* e os formados por *projetos de demanda social*. Ambos se referem a demandas derivadas dos projetos complexos, e estes enquanto projetos-chave e em torno dos quais gravitam todos os outros.

No primeiro caso, tratam-se dos *projetos de demanda “para trás”*, voltados à formação de uma *estrutura de oferta de bens e serviços produtivos* que atendam à demanda do projeto complexo – neste caso o GP-TAV e o GP-NAX. Buscam, portanto, oferecer respostas aos questionamentos de “como produzir tais projetos complexos?”; “que setores, ramos e atividades econômico-produtivas”, ou seja, “que projetos devem ser criados a fim de tornar possível a construção dos grandes projetos?”.

Tal tarefa se relaciona com a necessidade de produzir com o menor custo possível, o que requer, como foi visto, por um lado, ganhos de produtividade provenientes do desenvolvimento tecnológico como caminho para o desenvolvimento das forças produtivas, e, por outro, a progressiva racionalização dos processos de produção, circulação e troca – o projetamento em si, como elevação da capacidade de planificar o desenvolvimento econômico, este visto como “aumento do produto *per capita*” (RANGEL, 2012, p. 423).

Em termos territoriais, isto se traduz na necessidade de **racionalizar o processo de distribuição econômica, os fluxos e interações entre as atividades produtivas**, numa dimensão urbano-regional – especialmente no caso particular chinês, como demonstrado ao longo da tese. De modo que, apesar de num primeiro momento estar voltado a questões de ordem puramente econômica, o *projetamento formado por projetos de demanda produtiva* também adquirem importância social, visto que a decisão de localização das atividades produtivas representa também lo-

calização de renda, produto e trabalho, tornando-se um elemento importante do processo de planificação do desenvolvimento desigual.

No segundo caso, tratam-se dos *projetos de demanda “para frente”*, voltados à formação de uma *estrutura de oferta de bens e serviços sociais* que atendam à demanda dos projetos complexos – neste caso, o GP-NAX, como representação do **processo de elevação qualitativa do uso social do ambiente urbano**. Buscam, portanto, oferecer resposta aos questionamentos quanto a “o que produzir para realizar a finalidade do projeto complexo?”, “que equipamentos e infraestruturas urbanas [e de transporte]”, ou seja, “que projetos urbanos devem ser criados a fim de tornar possível a elevação qualitativa do uso social do ambiente urbano?”

Tal tarefa se relaciona com a necessidade de produzir o maior benefício possível, o que requer, como foi visto, o exame e domínio do processo de formação da demanda social e de sua estrutura como caminho para a socialização da riqueza produzida que se manifesta por meio de uma progressiva racionalização dos processos de distribuição e redistribuição – isto é, o *projetamento como elevação da capacidade de planificar o desenvolvimento econômico-social desigual*.

Em termos territoriais, isto se traduz na necessidade de **racionalizar o processo de uso e ocupação social do ambiente urbano** a partir da racionalização da distribuição e localização dos projetos de equipamentos e infraestruturas urbanas e de transporte, numa dimensão urbano-regional, como foi visto. De modo que, o processo de projetamento, ao enfatizar a *produção de benefícios sociais a partir da produção de projetos de utilidade social*, deve ter como objetivo, a partir da racionalização de sua distribuição e localização territorial, a **universalização do uso dos produtos de utilidade social**.

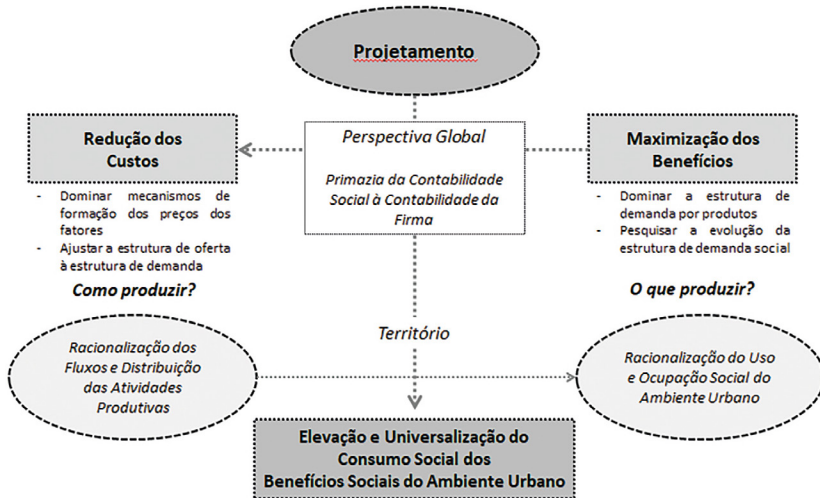
O que se tem, portanto, como resultado desses dois movimentos, de perseguição do menor custo e maior benefício possível, é a busca pela realização simultânea da **elevação qualitativa e universalização [quantitativa] ‘do consumo social dos benefícios sociais do ambiente urbano**. Em outras palavras: “*projects have the role of producing utility in which the cost-benefit*

*relationship is synthesised in the form of wealth to be apprehended socially*²⁸⁵.” (JABBOUR et al., 2023, p. 774)

Como bem definiu Rangel (2012, p. 421), a “introdução de combinações [de fatores] de menor custo” a partir da incorporação de “inovações tecnológicas” no processo de produção – e “cuja essência está no fato de permitirem (...) elevar o produto *per capita*” – é a base material para a realização da demanda pelos usos e benefícios sociais, garantida pela abundância dos produtos de utilidade social, o que poderia, inclusive, colocar como possibilidade a própria superação da lei do valor.

O progresso da técnica permite-nos vislumbrar a possibilidade de uma sociedade onde as coisas úteis sejam tão abundantes que não mais tenham utilidade marginal – isto é, não mais tenham valor. Mas isso ocorreria precisamente em consequência da abundância de utilidades ao dispor da sociedade. (RANGEL, 2012, p. 421)

Figura 32 – As Duas Tarefas Principais do Projetoamento



Fonte: elaboração própria.

²⁸⁵ “os projetos têm o papel de produzir utilidade onde a relação custo-benefício é sintetizada na forma de riqueza a ser apreendida socialmente.”

O importante a notar é que, primeiro, trata-se de um processo de planificação do desenvolvimento desigual das forças produtivas e relações sociais de produção, onde o desenvolvimento da primeira, a partir da elevação tecnológica e do projetamento, é condição para a *realização do processo de socialização da riqueza socialmente produzida*. Sendo este último o que dá efetivamente contornos reais e qualitativos ao socialismo enquanto período de transição e superação das contradições típicas e fundamentais do modo de produção capitalista²⁸⁶, e o que confirma o *processo de projetamento enquanto elevação da capacidade de planificar o desenvolvimento desigual*.

E, segundo, pode-se fazer uma relação direta entre essas características do projetamento enquanto manifestações típicas do modo de produção socialista com o caso concreto da formação econômico-social chinesa e o momento atual do seu processo de desenvolvimento. Utilizando-se das palavras e da periodização destacada por Boer (2024), considerando esta baseada, inclusive, nos documentos e formulações do PCCh, pode ser que, “no momento em que escrevemos” esta tese, estejamos “relativamente nos primeiros dias” de uma “terceira fase ou nova era”. Uma nova fase para a qual ele sugere, justamente, o conceito de “Nova Economia do Projetamento” como chave teórica útil para a compreensão da particularidade do processo chinês de desenvolvimento:

But we are at the time of writing in the relatively early days of this third stage or new era. Many are the formulations of this stage (程 and 曹 2019, 6), but I would suggest that we may now add ‘new projectment economy’²⁸⁷ (BOER, 2024, p. 23).

Basicamente, esta periodização divide “a reconstrução econômica da China²⁸⁸” em “três fases principais: 1949-1978, 1978-2012 e 2012 até o presente²⁸⁹” (BOER, 2024, p. 20).

²⁸⁶ Ver subcapítulo 2.2.

²⁸⁷ “Mas, no momento em que escrevemos este artigo, estamos relativamente nos primeiros dias desta terceira fase ou nova era. Muitas são as formulações desta fase (程 e 曹 2019, 6), mas sugiro que possamos agora acrescentar ‘nova economia do projetamento.’”

²⁸⁸ “China’s economic reconstruction”.

²⁸⁹ “three main stages: 1949-1978, 1978-2012, and 2012 until the presente”.

A primeira tendo como característica principal o processo de socialização dos meios de produção como meio de atualizar as relações sociais ao nível de desenvolvimento das forças produtivas. A segunda, ao contrário, pautada pela necessidade de liberação do desenvolvimento das forças produtivas, ainda que à custa de novas contradições a serem administradas no nível das relações sociais. E, a terceira fase, motivo de maior atenção, por um novo momento de *afirmação da centralidade das relações sociais a partir de alterações na dimensão da distribuição da riqueza social*, que passam a ser o aspecto principal da contradição principal da formação social chinesa: “*between unbalanced and inadequate development and the ever-growing expectation of the people for a better life* [美好生活 měihǎo shēnghuó]²⁹⁰” (BOER, 2024, p. 17).

Como destacado por Jabbour e Capovilla (2024, p. 17-18), a partir do XIX Congresso Nacional do PCCh, em 2017, há uma confirmação da “mudança da contradição principal” na China que “tem relação direta com questões relacionadas à distribuição e a uma contabilidade da empresa que se refira diretamente à contabilidade social”. Para isso, para além dos GCEE e bancos públicos de desenvolvimento, tem sido importante o aumento da influência do PCCh nos setores e empresas não públicas da economia, que são chamadas a assumir cada vez mais responsabilidade social e ajustamento aos objetivos de desenvolvimento econômico-social do país para os próximos anos (BOER, 2024).

O que nos leva para a *conclusão final* desta tese, de que a *Nova Economia do Projeto, que se expressa através da planificação do desenvolvimento [urbano-regional] desigual, se trata de um processo de amadurecimento dos elementos socialistas na formação econômico-social chinesa*. Processo esse que, do ponto de vista da economia política, se manifesta na reconfiguração da relação entre Plano e Mercado, ou, em outros termos, entre a superestrutura político-institucional de caráter socialista e uma dinâmica econômica assentada na lei do valor²⁹¹.

²⁹⁰ “entre o desenvolvimento desequilibrado e inadequado e a expectativa cada vez maior das pessoas por uma vida melhor”.

²⁹¹ O entendimento de uma dinâmica econômica assentada na lei do valor faz referência à categoria, elaborada por Jabbour e Gabriele (2021), de Meta Modo de Produção, a qual considera a atuação da lei do valor na história humana como parte significativa e de longa duração nos processos de produção e troca das formações

Boer (2024) enfatiza como esse debate quanto à relação entre Plano e Mercado esteve e permanece presente nas discussões e debates de estudiosos e políticos chineses, desde o início das políticas de reforma e abertura. A reinserção do país no sistema capitalista internacional sob hegemonia dos EUA, a permissão e mesmo incentivo à formação de setores não públicos na economia e à atuação dos mecanismo de mercado nas relações sociais de produção e troca, como já foi demonstrado no capítulo 3, obrigaram uma reconfiguração do planejamento na formação econômico-social chinesa.

Como foi já tratado, abandonou-se o modelo de planejamento centralizado, em muito caudatário da experiência socialista soviética, para um, tão inovador quanto desafiador, *planejamento orientado ao mercado*. Os planos, enquanto instrumentos do processo de planejamento permaneceram, porém com novas funções e características, devendo considerar o mercado, e, por consequência, a lei do valor, como condições objetivas, dadas, portanto incontornáveis, no momento de sua formulação.

Entretanto, se essas foram as alterações na forma-planejamento típicas do período de desenvolvimento chinês onde o aspecto principal da contradição principal, entre as forças produtivas e relações sociais de produção, era a liberação do desenvolvimento das primeiras (BOER, 2024), o momento presente é justamente o oposto. Isto é, se na fase anterior os planos, e o planejamento em si, não deixaram de existir, antes adquiriram novas formas, agora é o mercado que também não deixa de existir, mas passa a ocupar posição e a cumprir papel diferente no movimento geral do processo de desenvolvimento chinês.

Se no primeiro caso o objetivo principal a ser perseguido era a expansão do mercado e o desenvolvimento em seu aspecto quantitativo, na atual quadra histórica – que tem na crise de 2008, numa dimensão internacional, e no início do governo de Xi Jinping, em 2012, no âmbito interno, seus marcos principais (JABBOUR & CAPOVILLA, 2013) – a questão primordial passa a ser a socialização da riqueza socialmente produzida, que deve

econômico-sociais, e que por isso sua materialidade e influência não devem ser desprezadas, mesmo em formações econômico-sociais de orientação socialista, como é o caso da China.

se traduzir, para ser mais preciso, numa *planificação de carácter socializante* concretizada, prioritariamente, por meio da execução de projetos de equipamentos e infraestruturas urbanas e de transporte.

Se antes um planeamento orientado ao mercado, agora um **planejamento**, tendencialmente, cada vez mais **baseado em projetos**. Projetos estes que têm como finalidade a construção de bens públicos e sociais, materializados, como foi visto, nos projetos urbanos e de transporte; pautados pela primazia do seu valor de uso – ou, melhor, sua utilidade social – sobre o valor de troca e mesmo do valor. Em outras palavras, trata-se da conformação de uma dinâmica de acumulação orientada por grandes e múltiplos projetos e “voltada à produção de valores de uso” como motor do desenvolvimento e “sob circunstâncias pré-determinada pelo ser-humano” (JABBOUR & CAPOVILLA, 2024, p. 16): a Nova Economia do Projetamento.

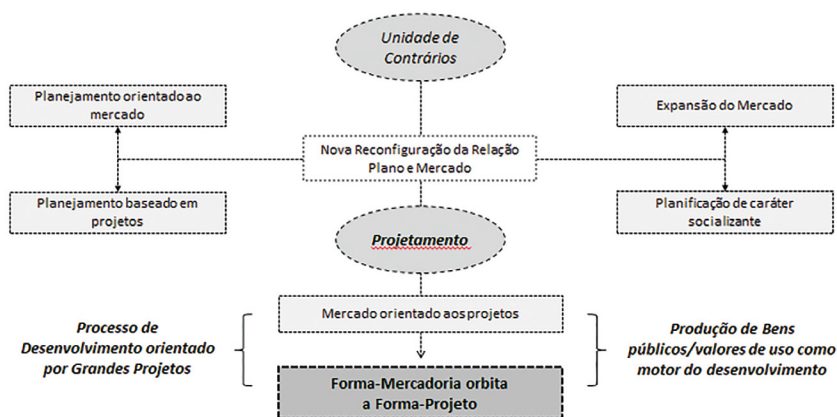
(...) the consolidation of the New Projectment Economy, since it is about the **transformation of the Chinese economy into a machine of public asset construction (use value)**, in and outside the country. The role of economists and project engineers in a society with such huge challenges tends to a heightened importance. If the Market-Based Planning was able to make the country the “world factory”, what we see today is the very explaining core of many issues regarding the Chinese development process, with the emergence of a **Project-Based Planning** all founded on the state public property over production and finance, and the vast national system of technological innovation²⁹². (JABBOUR & MOREIRA, 2023, p. 561)

²⁹² “A segunda transição compreende a consolidação da Nova Economia do Projetamento, uma vez que se trata da *transformação da economia chinesa numa máquina de construção de bens públicos (valor de uso)*, dentro e fora do país. O papel dos economistas e engenheiros de projeto numa sociedade com desafios tão enormes tende a ter uma importância acrescida. Se o Planejamento Baseado no Mercado conseguiu fazer do país a ‘fábrica do mundo’, o que vemos hoje é o próprio núcleo explicativo de muitas questões relativas ao processo de desenvolvimento chinês com o surgimento de um **Planejamento Baseado em Projetos**, todo fundado na propriedade estatal sobre a produção e finança e o vasto sistema nacional de inovação tecnológica.”

De modo que o **Novo Projetoamento Chinês** se apresenta como possibilidade real de superação de uma contradição aparentemente antagônica entre Plano e Mercado, onde a síntese de ambos se manifesta na emergência e centralidade de uma nova-forma, a *forma-projeto*, em relação à forma-mercadoria, que passa a orbitá-la. De um planejamento orientado ao mercado, para um *mercado orientado ao e pelo projeto*. Ao passo que o **projetoamento** efetivado a partir dos projetos urbanos e de transporte parece ser hoje o ponto mais avançado do processo de afirmação dos elementos socialistas na formação econômico-social chinesa.

Como bem apontou Santos (1977, p. 89): “São as formas que atribuem ao conteúdo novo provável, ainda abstrato, a possibilidade de tornar-se conteúdo novo e real”. Cabe aos cientistas sociais do campo do planejamento urbano-regional e da economia política, comprometidos em apreender as novas lógicas de funcionamento da formação econômico-social chinesa, acompanhar como esse processo se desdobrará do ponto de vista prático. A história não acabou.

Figura 33 – Advento e Consolidação da Forma-Projeto como Afirmação do Socialismo



Fonte: elaboração própria.

Conclusão

Motivado pelo objetivo de investigar a evolução do planejamento urbano e regional em meio ao processo de desenvolvimento da formação-econômico social chinesa nas últimas décadas, procurou-se com esta tese responder ao questionamento quanto às particularidades, principais características e, sobretudo, o sentido e conteúdo político do processo de planificação do desenvolvimento territorial verificado na China.

Partiu-se da hipótese de que a evolução do planejamento urbano e regional se realiza como parte de um processo de elevação da capacidade da superestrutura político-institucional de intervir na economia e no território nacional. Considerou-se que o papel de liderança política desempenhado pelo Partido Comunista da China (PCCh) na formulação de teorias, diretrizes e conceitos norteadores se manifesta num processo progressivo de racionalização do desenvolvimento que passa pela reconfiguração da forma-planejamento e consolidação de uma dinâmica de desenvolvimento cada vez mais baseada em formas-projeto.

O que se procurou demonstrar com a investigação do caso chinês é que da relação entre planejamento e mercado tem-se produzido uma síntese representada pela emergência e *afirmação gradativa do processo de projetamento* na dinâmica da economia política chinesa. E que esse projetamento, ao estar especialmente baseado em projetos de equipamentos e infraestruturas urbanas e de transporte, se expressa particularmente em termos territoriais a partir da emergência de *novas formas urbano-regionais*.

Do ponto de vista empírico, a opção foi por destacar os conceitos de Desenvolvimento Regional Coordenado e Nova Urbanização, apontando para o caso do Desenvolvimento Coordenado da Região de Pequim-Tianjin-Hebei (Jing-Jin-Ji), este compreendido como uma forma-planejamento particular que expressa o *processo geral de coordenação do desenvolvimento* no país.

Da planificação do desenvolvimento em profundidade, perseguindo a elevação da técnica e da produtividade, à planificação do desenvolvimento em extensão, visando o espraiamento do desenvolvimento econômico-social no sentido da redução das desigualdades, configura-se um quadro onde a *elevação da capacidade tecnológica* cria as condições objetivas para a *elevação da capacidade de intervenção político-institucional na economia e no território*. O desenvolvimento planificado das forças produtivas abre caminho para mudanças institucionais capazes de planificar o desenvolvimento desigual a partir da intervenção e consequente atualização das relações sociais de produção, distribuição e redistribuição.

Esse processo de *planificação do desenvolvimento desigual* fundamenta-se a partir da elaboração, seleção e execução de Grandes Projetos, ou *projetos complexos* – representados nesta tese pelo Grande Projeto dos Trens de Alta Velocidade (GP-TAV) e pelo Grande Projeto da Nova Área de Xiong'an (GP-NAX) –, e de seus desdobramentos, os *projetos derivados*, para frente e para trás, respectivamente: projetos de atividades, ramos e setores econômicos; e projetos de equipamentos e infraestruturas urbanas e de transporte.

O primeiro visa a formação de uma estrutura produtiva que garanta a oferta de bens e serviços de produção que possibilitem a execução dos Grandes Projetos. O segundo – destaque, para os propósitos desta tese – objetiva a *formação de um novo padrão de urbanização*, que garanta a oferta de produtos de utilidade social que deem forma e conteúdo aos mesmos Grandes Projetos.

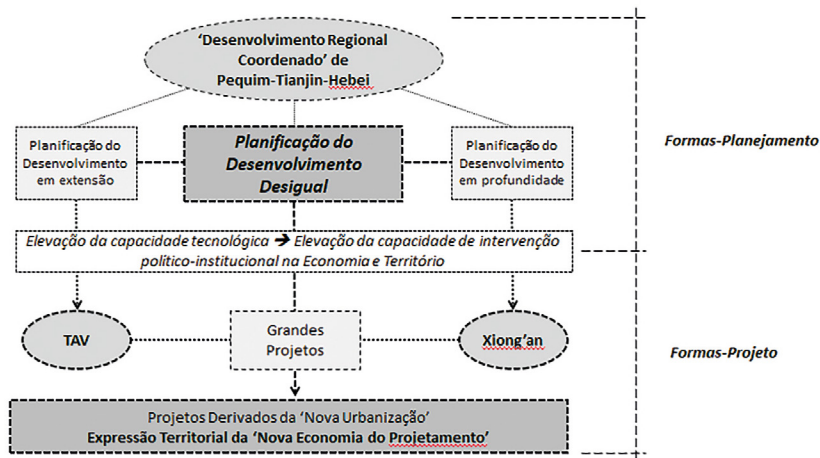
O que se tem é um processo de projetamento que envolve a execução dos projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos e de transportes – com a dupla função de reduzir os custos e aumentar os benefícios do projeto – e que aponta para as duas tarefas fundamentais do socialismo como período de transição: a elevação das forças produtivas e a socialização da riqueza socialmente produzida.

Isto é, a racionalização dos processos de produção, circulação, distribuição e redistribuição dos produtos sociais a partir da execução desses projetos, ao mesmo tempo em que visa garantir maior produtividade, também mira um processo [re]distribu-

tivo da riqueza social a partir da atualização das relações sociais de produção, troca e distribuição ao nível de desenvolvimento das forças produtivas. O primeiro, a partir da *emergência de novas tecnologias de fronteira* que elevam a capacidade de produzir, de planejar e de projetar. O segundo, por meio da execução de novos *projetos de equipamentos e infraestruturas urbanas e de transporte que elevam as condições de vida da sociedade*.

De modo que, a partir do desenvolvimento dos **Projetos Urbanos e de Transporte**, o movimento geral do projetamento caminha em direção a um processo simultâneo de *elevação qualitativa e universalização [quantitativa] do uso e consumo dos benefícios sociais do ambiente urbano*. O que traz consigo o potencial de conferir contornos reais aos conceitos de Nova Urbanização e de Desenvolvimento de Alta-Qualidade, nos termos do PCCh, ou, nos termos aqui utilizados, de **planificação do desenvolvimento urbano-regional desigual como expressão territorial da Nova Economia do Projetamento** (ver figura 34).

Figura 34 – Concepção conclusiva da tese



Fonte: Elaboração própria.

Da passagem gradual de um processo de planeamento do desenvolvimento orientado ao mercado e à lei do valor, para um cada vez mais baseado e orientado por grandes e múltiplos projetos de bens públicos geradores de utilidades a serem so-

cialmente apropriadas. Dito de outra forma, o projetamento baseado em projetos urbanos e de transporte se manifesta como possibilidade real de superação de elementos e contradições típicas do modo de produção capitalista, adquirindo, portanto, *implicações de conteúdo sobretudo político*.

Trata-se da superestrutura política agindo para tornar a superestrutura territorial sua imagem e semelhança. **Processo de afirmação de elementos e dinâmicas do modo de produção socialista na complexa formação econômico-social chinesa:** o socialismo como este se apresenta.

Referências

AGENCY, Xinhua News. **Outline of the People's Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035**. 2021. Disponível em: http://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm. Acesso em: 1 de dezembro de 2022.

AMIN, Samir. **A China é capitalista ou socialista?** Argumentum, v. 16, n. 1, p. 283-298, 2014.

BACULINAO, Eric. **Jing-Jin-Ji: China Planning Megalopolis the Size of New England**. 2017. Disponível em: <https://www.nbcnews.com/news/world/jing-jin-ji-china-planning-megalopolis-size-new-england-n734736>. Acesso em: 8 de fevereiro de 2023.

BARBIERI, Elisa; TOMMASO, Marco; POLLIO, Chiara e RUBINI, Lauretta. **Industrial Policy in China: The Planned Growth of Specialised Towns in Guangdong Province**. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, p. 1-22, 2020.

BOER, Roland. **Socialism with chinese characteristics: a guide for foreigners**. Singapor: Springer Verlag, 2022.

BOER, Roland. A New Socioeconomic Formation? Philosophical Reflections on China's "New Projectment Economy". **World Marxist Review**, v. 1, n. 1, p. 77-98, 2024.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2ª. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. 2008.

BRIXSWEDEN. **China to Expand High-Speed Rail Network to 50,000 Kilometers by 2025**. Disponível em: <https://www.brixsweden.org/china-to-expand-high-speed-rail-network-to-50000-kilometers-by-2025/>. Acesso em: 7 fevereiro 2022.

BURLAMAQUI, Leonardo. **Finance, development and the Chinese entrepreneurial state: A Schumpeter-Keynes-Minsky approach**. Revista de Economia Política, v. 35, n. 4, p. 728-744, out./dez. 2015.

CABRAL, Amílcar. **Nacionalismo y Cultura**. Santiago de Compostela: Laiovento, 1999.

CASTRO, Márcio Henrique Monteiro de. **Elementos de economia do projeto**. Org: HOLANDA, Felipe Macedo de; ALMADA, Jhonatan Uelson Pereira Sousa de; PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso de. Ignacio Rangel: decifrador do Brasil. 1ª ed. São Luiz: Edufma, 2014.

CCTV. **Interpretation of "Hebei Xiong'an New District Master Plan (2018-**

2035)”: the blueprint has been drawn and the future is waiting. 2019. Disponível em: http://www.xiongan.gov.cn/2019-01/13/c_1210036983.htm. Acesso em: 18 de fevereiro de 2022.

CGTN. **Xiongan New Area: Urban Vision, Coordinated Development**. Youtube, 2019. Disponível em: https://youtu.be/6xBF7HTGS2Q?si=NIPF_7fUPNJEpfIK. Acessado em 8 de dezembro de 2023.

CGTN. **Xiongan: Next Shenzhen, new area of hope**. Youtube, 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=l1hXrz1F3Qg&t=6s>. Acessado em: 10 de fevereiro de 2022.

CHINA. ORG. CN. **Transcript: Press Conference on New Urbanization Plan**. 2014. Disponível em: http://china.org.cn/china/2014-03/19/content_31836248.htm. Acesso em: 3 janeiro 2023.

CHINA. ORG. CN. **Coordinated Development for the Beijing-Tianjin-Hebei Region**. 2018. Disponível: http://english.scio.gov.cn/featured/chinakeywords/2018-03/16/content_50715056.htm. Acesso em: 8 de fevereiro de 2023.

COMMISSION, National Development and Reform. **The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China**. 2016. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=103953&p_country=CHN&p_count=1183&p_classification=01.06&p_classcount=61. Acesso em: 1 de dezembro de 2022.

CONGRESS, China's National People's. **Guidelines of the 11th Five-Year Plan for National Economic and Social Development**. 2006. Disponível em: <https://policy.asiapacificenergy.org/node/115>. Acesso em: 3 de novembro de 2022.

CONGRESS, China's National People's. **12th Five-Year Plan for National Economic and Social Development**. 2011. Disponível em: <https://policy.asiapacificenergy.org/node/37>. Acesso em: 1 de dezembro de 2022.

DAILY, China. **Beijing integrates with Tianjin, Hebei**. Disponível em: https://www.chinadaily.com.cn/china/2014-04/04/content_17407089.htm. Acesso em: 8 de fevereiro de 2023.

DICKEN, Peter. **Mudança global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial**. 5ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DINIZ, Clélio Campolina. **Corrida científica e tecnológica e reestruturação produtiva: impactos geoeconômicos e geopolíticos**. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 21, p. 241-257, 2019.

DUNFORD, Michael; BONSCHAB, Thomas. **Chinese Regional Development and Policy**. Regions Magazine, v. 289, n. 1, 10-13, 2013.

DUNFORD, Ml. Chinese economic development and its social and institutional foundations. In: DUNFORD, M.; LIU, W. (Orgs.) **The Geographical**

Transformation of China. New York: Routledge, 2015.

ENGELS, Friedrich. **Anti-Duhring: a revolução da ciência segundo o senhor Eugen Duhring.** 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 487p.

GABRIELE, Alberto. **Enterprises, Industry and Innovation in the People's Republic of China. Questioning Socialism from Deng to the Trade and Tech War.** Springer Nature Singapore Pte Ltd, 2020.

GABRIELE, Alberto. & SCHETTINO, Franchesco. Socialismo de Mercado como uma distinta Formação Econômico-Social interna ao Moderno Modo de Produção. In: JABBOUR, Elias. **China, Socialismo e Desenvolvimento, sete décadas depois.** Posfácio. 1ª ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2019.

GAO, Bai; LI, Guowu; ZHEN, Zhihong. **High-speed Rail: An Analysis of the Chinese Innovation System.** 1. ed. Singapore: World Scientific, 2020.

GERILLA-TEKNOMO, Gloria. **China, People's Republic of: Policy Study on Integrated Transport Development in Xiong'an New Area from an International Perspective.** Asian Development Bank, 2018.

HARRISON, John; GU, Hao. **Planning megaregional futures: Spatial imaginaries and megaregion formation in China.** *Regional Studies*, v. 55, n. 1, p. 77-89, 2021.

HEILMANN, Sebastian. **Red Swan: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise.** 1. ed. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press, 2018. 267p.

HU, Angang, YAN, Yilong, TANG, Xian, & LIU, Shenglong. **2050 China: Becoming a Great Modern Socialist Country.** 1. ed. Beijing: Springer Nature, 2021. 105p.

JABBOUR, E. **Infraestruturas em energia e transportes e crescimento econômico na China: o enfrentamento da crise financeira asiática a partir da expansão de sua demanda interna e a formação de uma economia continental.** Dissertação de Mestrado. USP, São Paulo, 2004.

JABBOUR, Elias; Boa Nova, Vitor; Vadell, Javier. **The 'Chinese Path': uneven development, projectment, and socialism.** *Caderno Metrôpoles*, v. 26, n. 59, p. 377-399, 2024.

JABBOUR, Elias; CAPOVILLA, Cristiano. **O marxismo como ciência do exercício do poder político x "marxismo ocidental".** *Socialismo e projeto* na China de hoje. 2024. No prelo.

JABBOUR, Elias e DANTAS, Alexis. **The political economy of reforms and the present Chinese Transition.** *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 37, n. 4, p. 789-807, 2017.

JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis; ESPÍNDOLA, Carlos. **China and Market Socialism: A New Socioeconomic Formation.** *International Critical Thought*, v. 11, n. 1, p. 20-36, 2021.

- JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis; ESPÍNDOLA, Carlos e VELLOZO, Júlio. **A (Nova) Economia do Projetamento: o conceito e suas novas determinações na China de hoje**. Geosul, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 17-48, dez. 2020.
- JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis; ESPÍNDOLA, Carlos e VELLOZO, Júlio. **The (New) Projectment Economy as a Higher Stage of Development of the Chinese Market Socialist Economy**. *Journal of Contemporary Asia*, v. 53, n. 5, p. 767–88, 2023.
- JABBOUR, Elias e GABRIELE, Alberto. **China, o socialismo do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2021.
- JABBOUR, Elias; MOREIRA, Uallace. **From the national system of technological innovation to the “New Projectment Economy” in China**. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 43, p. 543-563, 2023.
- JIE, Fan. **O desenvolvimento de alta qualidade da governança do espaço territorial nacional e do layout econômico-regional no período do XIV Plano Quinquenal**. 2020. Disponível em: http://cn.chinagate.cn/news/2020-07/27/content_76315928.htm. Acesso em: 13 de dezembro de 2022.
- JINPING, Xi. **The Governance of China Volume II**. Shanghai: Shanghai Press. 2018.
- JINPING, Xi. **O Materialismo Dialético é a Visão de Mundo e a Metodologia dos Comunistas Chineses**. 2015. Disponível em: <https://traduagindo.com/2020/12/24/xi-jinping-o-materialismo-dialetico/>. Acesso em: 09 de novembro de 2023.
- LAWRENCE, Martha; BULLOCK, Richard; LIU, Ziming. **China's high-speed rail development**. 1. ed. Washington: World Bank Publications, 2019. 83p.
- LEFEBVRE, Henri. **O pensamento de Lênin**. São Paulo: Lavrapalavra, 2020.
- LENIN, Vladimir. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- LENIN, Vladimir. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- LI, Suxiao; YANG, Hong; LACAYO, Martin; LIU, Junguo e LEI, Guangchun. **Impacts of land-use and land-cover changes on water yield: A case study in Jing-Jin-Ji, China**. *Sustainability*, v. 10, n. 4, p. 960, 2018.
- LO, Dic. e WU, Mei. The State and industrial policy in Chinese economic development. In SALAZAR-XIRINACHS, J.M.; NUBLER, I.; ZOZUL-WRIGHT, R. (ed). **Transforming Economies**, Geneva: International Labour Office, 2014.
- MAMIGONIAN, Armen. **Tecnologia e desenvolvimento desigual no centro do sistema capitalista**. *Revista de Ciências Humanas*, v. 1, n. 2, p. 38-48, 1982.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, [1859] 2008.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro II: O processo de circulação do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MEDEIROS, Carlos. **Economia e Política do Desenvolvimento da China**. Revista de Economia Política, vol. 19, n. 3, p. 92-112, 1999.

MEI, Liang; ZHANG, Nana. **Transformer in navigation: Diverse government roles for open innovation in China's high-speed rail**. Long Range Planning, p. 102069, 2020.

MEULBROEK, Chris; PECK, Jamie; ZHANG, Jun. **Bayspeak: Narrating China's Greater Bay Area**. Journal of Contemporary Asia, v. 53, n. 1, p. 95-123, 2023.

NAUGHTON, Barry. **Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993**. New York: Cambridge University Press, 1995.

NOGUEIRA, Isabela. Desigualdades e políticas públicas na China: investimentos, salários e riqueza na era da sociedade harmoniosa. Cintra, Silva e Pinto (ed). **China em Transformação: Dimensões Econômicas e Geopolíticas do Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2015.

NOGUEIRA, Isabela. **Industrialização, Distribuição e Estratégia: Legados do maoísmo para a trajetória de desenvolvimento econômico da China**. Carta Internacional, vol. 14, n. 2, p. 27-51, 2019.

OECD. **The next production revolution: implications for governments and business**. Paris: OECD, 2017.

OLIVEIRA, A. **Governando a China: a quarta geração de dirigentes assume o controle da modernização**. Revista Brasileira de Política Internacional, 2003.

PINHEIRO-MACHADO, R. "Posfácio: rumo e depressão". In, ANDERSON, P. **Duas revoluções**. São Paulo: Boitempo, 2018.

PIPPA, Juan. **Estrategias de desarrollo regional de China**. Working Paper. Buenos Aires: Innovaes, 2021.

PLANNING, Shenzhen Metropolitan Transportation. **ET/CP5 Beijing-Tianjin-Hebei (JingJinJi) City Cluster Transport Integration Planning Study**. 2016.

PREEN, Mark. **The Beijing-Tianjin-Hebei Integration Plan**. China Briefing. 2018a. Última modificação Abril 26, 2018. <https://www.china-briefing.com/news/the-beijing-tianjin-hebei-integration-plan/>. Acessado a 10/02/2022.

PREEN, Mark. **China's Mega City Clusters: Jing-Jin-Ji, Yangtze River Delta, Pearl River Delta**. 2018b. Última modificação Outubro 25, 2018. <https://www.china-briefing.com/news/chinas-mega-city-clusters-jing-jin-ji-yangtze-river-delta-pearl-river-delta/>. Acessado a 10/02/2022.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**. Volume 1. 3 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

RESOURCES, Ministry of Land and. **Outline of The Beijing-Tianjin-Hebei Co-ordinated Development Plan**. 2016. Última modificação Setembro 23, 2019.

<http://www.cre.org.cn/list3/jjy/15279.html>. Acessado a 08/02/2022.

REUTERS. **China approves \$36-billion railway plan for Jing-Jin-Ji megacity**. 2016. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-china-infrastructure/china-approves-36-billion-railway-plan-for-jing-jin-ji-megacity-idUSKBN13N050>. Acesso em: 8 de fevereiro de 2023.

RONGJI, Zhu. **Report on the Outline of the Tenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development (2001)**. Disponível em: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Special_11_5/2010-03/03/content_1690620.htm. Acesso em: 9 de novembro de 2022.

ROY, Ananya. **The 21st-century metropolis: New geographies of theory**. Regional Studies, v. 43, n. 6, p. 819-830, 2009.

SALAS, Erick. **Length of highspeed railway lines in use worldwide in 2021, by country**. 2022. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1265995/length-of-highspeed-railway-lines-in-use-worldwide-by-country/>. Acesso em 30 de janeiro de 2023.

SANTOS, Milton. **Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método**. Boletim Paulista de geografia, n. 54, p. 81-99, 1977.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SERENI, E. **De Marx a Lênin: a categoria de “formação econômico-social”**. Meridiano - Revista de Geografia, n. 2, p. 248-346, 2013.

SHEN, Hongyan; TENG, Fei e SONG, Jinping. **Evaluation of spatial balance of China's regional development**. Sustainability, v. 10, n. 9, p. 3314, 2018.

SOJA, Edward. **Accentuate the regional**. International Journal of Urban and Regional Research, v. 39, n. 2, p. 372-381, 2015.

TANG, Shuangshuang; SAVY, Michel e DOULET, Jean-François. **High speed rail in China and its potencial impacts on urban and regional development**. Local Economy, v. 26, n. 5, p. 409-422, 2011.

TANG, Yan; ZHAO, Wenning; GU, Chaolin. **Urbanization and rural development in the Beijing-Tianjin-Hebei metropolitan region: Coupling-degree model**. Journal of Urban Planning and Development, v. 143, n. 1, p. 04016028, 2017.

TIANJIAO, Chu; GUOPING, Wang; YUAN, Zhu. **New analysis of urbanization in China**. Understanding modern China series. 1 ed. Pequim: People's Publishing House, 2016.

TSÉ-TUNG, Mao. **Sobre a prática e sobre a contradição**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 1999.

WANG, Chunyang; REN, Xiaohong. **The impact of high-speed rail on the spatiotemporal pattern of the Beijing-Tianjin-Hebei urban agglomeration**. *Urban Issues*, n. 10, p. 37-44, 2018.

WANG, Jin. **The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities**. *Journal of Development Economics*, v. 101, p. 133-147, 2013.

WANG, Lizhe; CHEN, Lajiao. **The impact of new transportation modes on population distribution in Jing-Jin-Ji region of China**. *Scientific data*, v. 5, n. 1, p. 1-15, 2018.

WANG, Hui; ZHANG, Meiqing. **The impact of high-speed rail on accessibility and economic connections in the Beijing-Tianjin-Hebei region**. *Geographical Science*, v. 41, n. 9, p. 1615-1624, 2021.

WEN, Hongyan; LI, Zhen. **Xiong'an New Area a mirror of future China**. 2022. Disponível em: <http://en.people.cn/n3/2022/0402/c90000-10079267.html>. Acesso em: 19 de dezembro de 2023.

WU, Fulong. **Planning for growth: urban and regional planning in China**. New York: Routledge, 2015.

XINHUA. **'Jing-jin-ji': China's regional city cluster takes shape**. 2019. Disponível em: http://english.scio.gov.cn/in-depth/2019-02/26/content_74504093.htm. Acesso em: 8 de fevereiro de 2023.

XINHUA. **Xiongan New Area under large-scale construction**. 2021. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/01/c_139852327_2.htm. Acesso em: 19 de dezembro de 2023.

XINHUA. **Xiong'an New Area marks fifth anniversary**. 2022. Disponível em: <https://english.news.cn/20220401/dfe326d553e14ca297b967b179cc86f3/c.html>. Acesso em: 19 de dezembro de 2023.

YAFEI, Wang; RUI, Guo e JIE, Fan. **Análise da evolução da estrutura espacial do país e a ideia de otimizar o padrão das principais áreas funcionais**. 2020. Disponível em: http://cn.chinagate.cn/news/2020-07/27/content_76317347.htm. Acesso em: 13 de janeiro de 2023.

YANG, Kaizhong. **New Urbanization and Coordinated Regional Development**. *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, v. 7, n. 04, p. 1975009, 2019.

YANG, Zhiwei.; LI, Can.; JIAO, Jingjuan; LIU, Wei.; ZHANG, Fangni. **On the joint impact of high-speed rail and megalopolis policy on regional economic growth in China**. *Transport Policy*, 99, p. 20-30, 2020.

YANGQIU, Chen; NING, Lai; XUETING, Zhang. **China's City of the Future: Xiong'an New Area**. *Hitachi Review*, vol. 70, n. 1, p. 36-44, 2021.

YE, Qi; QIJIAO Song; XIAOFANG, Zhao; SHIYONG, Qiu e LINDSAY, Tom. **China's New Urbanisation Opportunity**: a Vision for the 14th Five-Year Plan. London: Coalition for Urban Transitions, 2020.

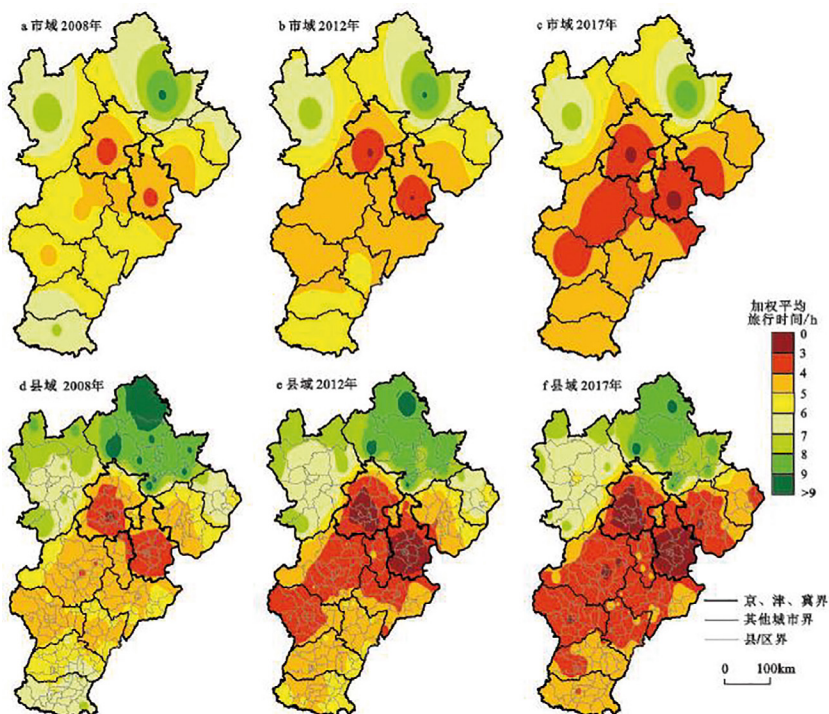
YU, Junli e CHEN, Lihua. **Roles of Government Coordinated Regional Development in China**. International Journal of Business and Social Science, v. 5, n. 6, 2014.

ZHEN, Du; XIAOGUANG, Meng; HUA, Chai. **Interpretation of “Master Plan of Xiongan New Area in Hebei (2018-2035)”**: The blueprint has been drawn and the future is to be. 2019. Última modificação Janeiro 13, 2019. http://www.xiongan.gov.cn/2019-01/13/c_1210036983.htm. Acessado a 11/02/2022.

程恩富, 曹雷. “新中国70年经济建设是持续走向繁荣富强的整体”. 《当代经济研究》 vol. 9, p. 5-13 + 113, 2019.

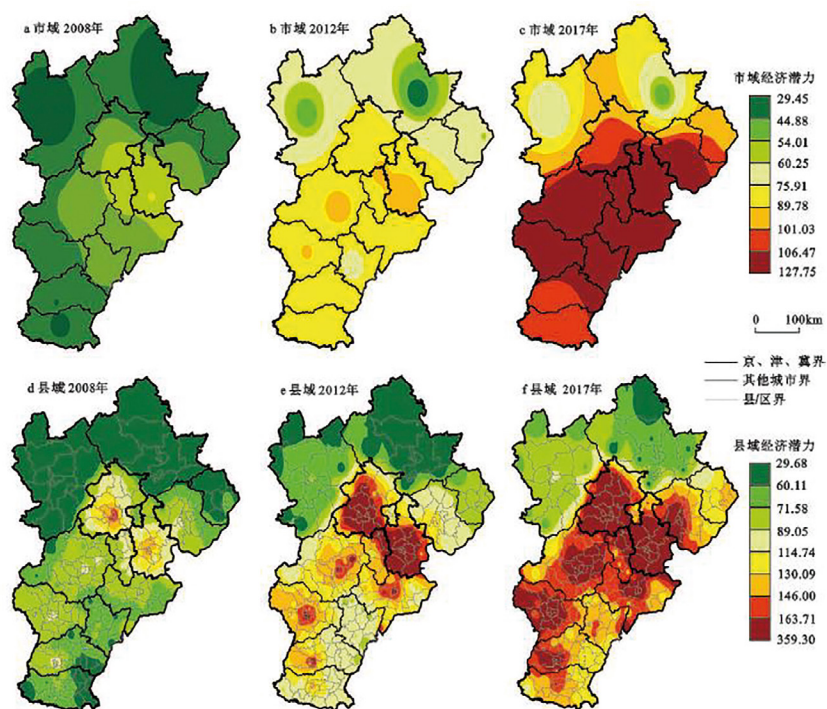
Anexo

Figura 35 – Mudanças no padrão espacial de acessibilidade/h na região de Jing-Jin-Ji (por municípios e condados, para os anos 2008, 2012 e 2017)



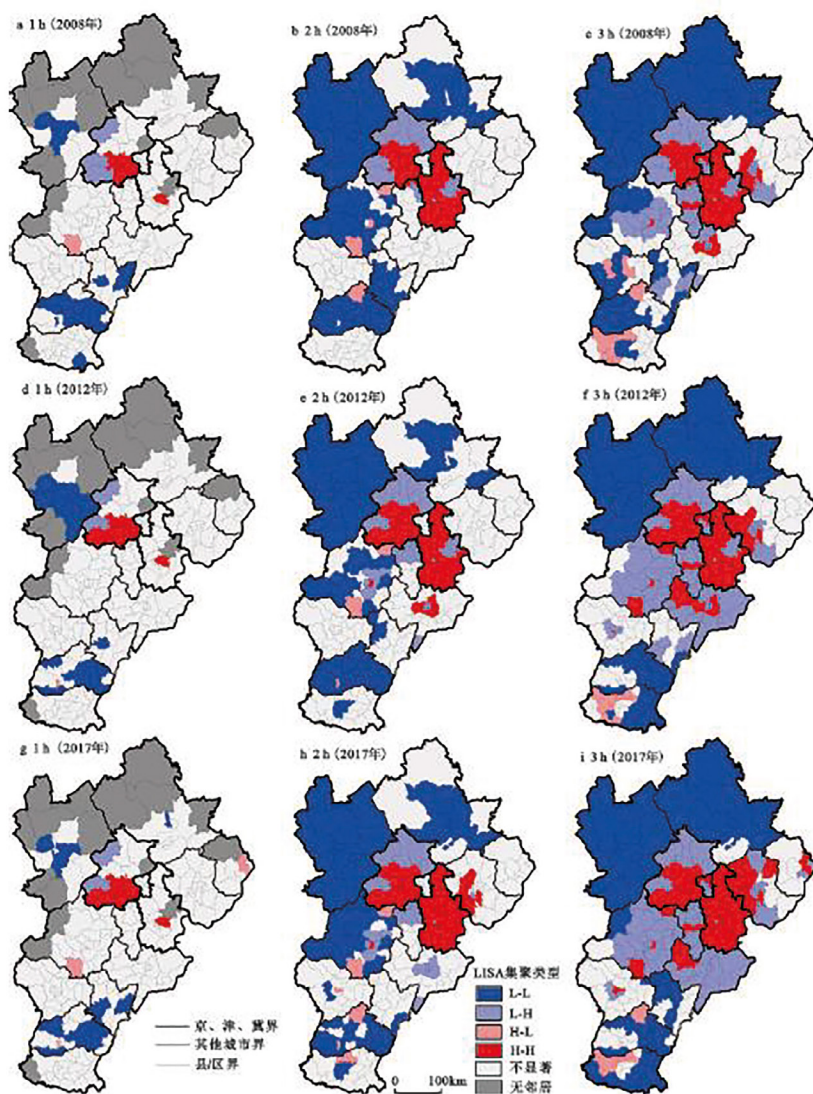
Fonte: Wang & Zhang (2021).

Figura 36 – Mudanças no padrão espacial do potencial económico na região de Jíng-Jín-Ji (por municípios e condados, para os anos de 2008, 2012 e 2017)



Fonte: Wang & Zhang (2021).

Figura 37 – Atividades econômicas sob a influência do TAV na região de Jing-Jin-Ji (por municípios e condados, nos anos de 2008, 2012 e 2017)



Fonte: Wang & Zhang (2021).

Figure 38 – Projeto da Estação de TAV em Xiong'an



Fonte: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/01/c_139852880.htm.
Acesso em: 20 de dezembro de 2023.

Figure 39 – Projeto do Centro de Serviços do Cidadão em Xiong'an



Fonte: <http://global.chinadaily.com.cn/a/201809/20/WS5ba33ef3a310c4cc775e752e.html>. Acesso em: 20 de dezembro de 2023.

Figure 40 – Vista dos projetos de construção em Xiong'an



Fonte: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/01/c_139852880.htm.
Acesso em: 20 de dezembro de 2023.

Figure 41 – Vista dos projetos viários e de construção de Xiong'an



Fonte: <https://english.news.cn/20220401/dfe326d553e14ca297b967b179cc86f3/c.html>. Acesso em: 20 de dezembro de 2023.

O livro analisa o desenvolvimento urbano chinês como expressão territorial do socialismo de mercado. Fundamentado no materialismo histórico e dialético, demonstra como a planificação e os grandes projetos urbanos e de transporte — como os Trens de Alta Velocidade e Xiong'an — configuram uma "Nova Economia do Projeto", articulando Estado, território e desenvolvimento sob racionalidade socialista.

A publicação desta obra servirá certamente como inspiração para o novo ciclo do programa do INCT do Observatório das Metrópoles, no qual estaremos empenhados em elaborar uma estratégia de desenvolvimento urbano inclusivo, igualitário, democrático e ambientalmente sustentável em conexão com o projeto de desenvolvimento nacional.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

"O presente livro contém a mais adequada e consistente análise da articulação entre a rede urbana, infraestrutura de acessibilidade, ordenamento do território, distribuição populacional e das atividades públicas e de mercado da China. Oferece contribuição fundamental para a definição de políticas para o Brasil, país que permitiu uma mega concentração metropolitana, com segmentação territorial e social da sua população e elevados desequilíbrios territoriais."

Clélio Campolina Diniz

"O livro que está em suas mãos é o trabalho mais profundo e qualificado escrito por um autor brasileiro sobre a dinâmica regional e urbana chinesa. E isso não é pouca coisa, pois nenhum território passou pelas profundas transformações pelas quais sofreu a China nas últimas décadas."

Elias Jabbour



LETRACAPITAL

