



VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

EIXO DIREITO À CIDADE

O socialismo é uma resposta histórica à materialização do direito à cidade e à superação histórica das questões urbanas? Uma análise da política habitacional e das mediações do acesso urbano na China pós-1949

Osmar Fabiano de Souza Filho¹
Léia Aparecida Veiga²

Resumo: Compreendendo o direito à cidade como categoria vinculada às relações de produção e produção do espaço, investigamos como na China socialista foram estruturadas as mediações de acesso ao urbano considerando a política habitacional. A pesquisa baseou-se em revisão bibliográfica sobre a temática, sendo seu objetivo geral problematizar se o socialismo constitui resposta histórica à problemática do direito à cidade. Sustentamos que a experiência chinesa apresenta-se como essa resposta ao direito à cidade ao reorganizar as condições materiais de acesso, permanência e uso do espaço urbano, considerando as determinações concretas do desenvolvimento econômico e das formas de propriedade e planejamento vigentes.

Palavras-chave: Direito à cidade; Socialismo Chinês; Política Habitacional; Propriedade da Terra; Acesso Urbano.

Abstract: Understanding the right to the city as a category linked to relations of production and to the production of space, we investigate how, within socialist China, the mediations of access to urban space were structured through housing policy. The research is based on a bibliographic review of the relevant literature, and its general objective is to problematize whether socialism constitutes a historical response to the problem of the right to the city. We argue that the Chinese experience constitutes such a response insofar as it reorganized the material conditions of access to, permanence in, and use of urban space, in accordance with the concrete determinations of economic development and with the prevailing forms of property and planning.

Keywords: Right to the City; Chinese Socialism; Housing Policy; Land Ownership; Urban Access.

INTRODUÇÃO

As reflexões acerca do direito à cidade estão vinculada à produção do espaço, o que nos permite compreendê-la como condicionada historicamente a partir das relações de produção, formas históricas de propriedade e as mediações que organizaram o meio urbano. Essas discussões, historicamente, tem como referente empírico a urbanização capitalista, na qual esses processos e categorias se constituíram como elementos de análise (Harvey, 2014). Esse vínculo, porém, não restringe seu alcance analítico a esse tipo de formação econômico-social, uma vez que suas determinações remetem às condições materiais de produção do espaço urbano, sendo possível a análises em outras formações.

Isso pois o que estrutura o direito à cidade são as condições materiais de acesso, permanência

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina (PPGEO/UEL), é pesquisador membro do Laboratório de Análises Territoriais Campo-Cidade (LATEC/UEL), osmar.fabiano980@uel.br,

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina (PPGEO/UEL), leia.veiga@uel.br



e uso do urbano, o que possibilita sua análise e crítica em formações distintas ao problematizar como essas condições foram estruturadas, as suas formas de propriedade da terra, os mecanismos de provisão de moradia e os arranjos institucionais de organização do espaço urbano. Dessa maneira, a nossa escolha pela China se justificou por se tratar de uma formação econômico-social socialista, ou uma formação econômico-social de novo tipo socializante, desde 1949, onde a terra urbana permanece sob propriedade estatal e a terra rural, hegemonicamente, sob propriedade coletiva, com coexistência de mais de outras trinta diferentes formas históricas de propriedade, e cujo núcleo dinâmico da economia não encontra sua base na mercantilização da terra e da propriedade privada individual (Arrighi, 2021; Jabbour, 2021; Weber, 2023).

Com isso em vista, nosso artigo parte de uma pergunta central, que intitula nossa proposta: o socialismo pode ser compreendido como resposta histórica à materialização do direito à cidade e ao enfrentamento das questões urbanas? Para desenvolvermos a reflexão a partir dessa formulação, problematizamos de que modo a política habitacional chinesa, em suas distintas fases históricas, estruturou mediações materiais de promoção do direito à cidade. Nosso objetivo, assim, consiste em problematizar a promoção do direito à cidade na China socialista a partir da materialidade da política habitacional, por meio de sua reconstrução histórica e da análise de como as relações de produção, a propriedade da terra e os mecanismos de provisão de moradia condicionaram o acesso urbano de trabalhadores e migrantes. A justificativa da pertinência da proposta reside no fato de que a política habitacional constitui essa mediação do acesso urbano, como já enfatizamos, e a escolha pela China se deve por ser uma realidade cujo processo de urbanização é marcado por reconfigurações na organização territorial, mas ainda pouco sistematizadas e conhecidos na produção acadêmica brasileira. Ademais, a China apresenta uma realidade na qual sub-habitação e favelas inexistem, sendo necessário também investigar como essa realidade enfrentou suas contradições ao longo da história.

A pesquisa se insere como teórica e documental, desenvolvida a partir da pesquisa bibliográfica, na qual consultamos documentos institucionais, legislação, diretrizes centrais e estudos de caso acerca do tema. O artigo é organizado em três seções: na primeira, discutimos o conceito de direito à cidade, com o objetivo de situá-lo como problemática histórica da produção do espaço; na segunda seção, reconstruímos a política habitacional chinesa a partir da periodização em cinco fases. E, nas considerações finais, retomamos a questão central do artigo a partir da análise desenvolvida, onde sustentamos que o socialismo chinês se apresenta como resposta histórica às mediações que organizaram o acesso urbano.

DESENVOLVIMENTO

O direito à cidade como problemática histórica da produção e apropriação do espaço urbano

O direito à cidade não pode ser compreendido como um direito fundamental ou setorial, sendo escrito em alguma legislação ou como equiparável ao direito à saúde, à educação. Pelo contrário, partimos do entendimento que ele se constitui como uma categoria que busca problematizar a



forma histórica de produção e apropriação do espaço urbano constituída no tempo e no espaço. Lefebvre (2019) afirma que, diferente do direito positivo, o direito à cidade se constitui da problemática que emerge dessas contradições da urbanização capitalista e da separação entre a cidade como obra humana e a cidade como mercadoria. De igual maneira, esse direito à cidade, não deve ser entendido como algo individual, definível, exigível ou mensurável, mas, sim, como um processo, uma reivindicação histórica da possibilidade de apropriação do urbano por aqueles que a produzem, os trabalhadores (Lefebvre 2019; Harvey, 2014; Souza Filho et. all, 2024).

Assim, pode ser colocado que o direito à cidade inaugura uma nova maneira de compreensão acerca do que é de direito da sociedade, por que enquanto os direitos e garantias específicas podem ser delimitados e respondidos por prestação e a acesso à serviços, o direito à cidade reivindica à totalidade da vida urbana, envolvendo uso, permanência, circulação e acesso aos conteúdos materiais da cidade. Nesse sentido, o compreendemos como à possibilidade histórica de (re)apropriação dessa obra humana pelos sujeitos que a produzem e a vivem, e não como uma ampliação de direitos dentro da ordem existente pela participação em conselhos e fóruns de participação. Mesmo defendendo a participação e a existência desses mecanismos, o direito à cidade não se efetiva pela participação, nem se restringe à consulta administrativa ou à deliberação formal, pelo contrário, remete à intervenção efetiva nos processos que produzem e organizam o espaço urbano. Entendemos que conselhos e fóruns, mesmo que necessários, operam no interior da estrutura existente e podem até ampliar canais de expressão, mas não alteram, por si, as determinações materiais que subordinam a cidade à troca, à renda e à valorização (Harvey, 2014).

Partindo daí, afirmamos que o direito à cidade apresenta como uma categoria que tensiona as formas hegemônicas de produção do espaço, colocando em questão a realidade material como a subordinação da cidade às relações e formas históricas de propriedade, à renda fundiária e à valorização econômica. Nesse sentido, o direito à cidade deve ser compreendido como uma categoria histórica e política cuja materialização depende das formas concretas de organização social e luta política. Segundo o Lefebvre (1968, p. 64–65), “O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou como um retorno às cidades tradicionais. Ele só pode ser formulado como um direito transformado e renovado à vida urbana [...]”.

Podemos perceber que o direito à cidade corresponde ao direito à vida urbana enquanto forma social historicamente produzida e não à preservação de uma cidade pretérita ou à garantia de permanência em um espaço. Para Lefebvre (2019), o direito à cidade constitui uma problemática inscrita nas práticas cotidianas e nas relações que produzem o urbano, razão pela qual sua análise parte da consideração das condições de produção dessa espacialidade em cada realidade. Exemplo: ao examinar a produção de conjuntos habitacionais no pós-guerra em países de capitalismo central, ele demonstrou que a resposta à crise da moradia ocorreu por meio da generalização do habitat cumprira uma função abstrata, na qual o habitat foi estabelecido como um conjunto de restrições, acompanhado do desaparecimento de ruas, praças, monumentos e



lugares de encontro. Nesse processo, a questão urbana não se restringiu à titularidade formal da moradia, mas envolveu a reorganização material do espaço segundo critérios funcionais que incidiram sobre as condições concretas de habitar, circular e acessar as centralidades. Assim, a distinção entre propriedade privada e apropriação adquire um conteúdo histórico: a apropriação refere-se ao uso social do espaço e do tempo urbanos, enquanto a propriedade remete à inscrição jurídica da terra e da moradia no interior de uma estrutura de relações de produção.

Essa distinção evidencia a contradição entre valor de uso e valor de troca que determina a produção capitalista do espaço. Lefebvre (2019) afirma que a generalização das mercadorias tende a subordinar a cidade, enquanto refúgio do valor de uso, ao valor de troca e que esses grandes conjuntos habitacionais, do pós-Segunda Guerra, e sua organização respondeu à necessidade de integrar a moradia e a terra urbana aos mecanismos de reprodução econômica, convertendo o espaço em suporte funcional da circulação e da gestão da força de trabalho. A supressão de ruas, praças e lugares de encontro não constitui um dado meramente morfológico, mas corresponde à subordinação do uso urbano às exigências do valor de troca e da propriedade privada. Nesse sentido, o direito à cidade desloca-se do plano jurídico-formal para o plano das determinações materiais que organizam a totalidade urbana, sendo inseparável da estrutura criada pelas relações de produção que definem quem pode acessar, utilizar e permanecer nas centralidades historicamente constituídas.

Ao separar a apropriação de propriedade, entendemos que as ideias de Lefebvre (2019) rompem com qualquer leitura que identifica o direito à cidade com a ampliação do acesso à propriedade privada ou com a expansão do consumo urbano. Engels (2015), discutindo a questão da moradia, afirma que transformar o trabalhador em proprietário da própria moradia não altera sua estrutura social, pois a exploração do trabalho e a apropriação privada da renda fundiária permanecem intactas. De forma que o título de propriedade da casa não suprime a condição proletária; apenas a reorganiza juridicamente, a partir desse argumento sustentamos que as questões urbanas atuais não podem ser resolvidas dentro dos marcos da propriedade privada e da circulação mercantil, rompendo também com a ideia de que os conflitos urbanos possam ser solucionados simplesmente por mecanismos de mercado, políticas de crédito ou expansão da pequena propriedade. Ou seja, a crítica do direito à cidade continuará enquanto vigorar a urbanização capitalista (Harvey, 2014).

Partimos do entendimento que o direito à cidade foi formulado considerando a urbanização sob relações capitalistas de produção, isto é, a partir de uma forma histórica na qual a terra e a moradia foram tratadas como mercadorias e o acesso urbano foi mediado pela renda, pela propriedade e pela capacidade de pagamento. Sobre essa base, a discussão acerca dessa categoria foi construída como problema histórico do urbano porque a produção do espaço passou a corresponder às exigências de valorização e de apropriação privada do excedente, enquanto a classe trabalhadora foi inserida na cidade de maneira subordinada, sob critérios de mercado, causando desigualdades socioespaciais. Dessa maneira, quando escrevemos que a crítica do direito à cidade permanece enquanto vigorar a urbanização capitalista, nós delimitamos o objeto



da crítica, já que se trata da forma de produção do espaço em que o urbano se determina pela mercantilização e pela renda fundiária (Harvey, 2005; Lefebvre, 2019).

Nesse ponto cabe ressaltar o porquê procuramos refletir sobre a China. Partimos do pressuposto que o socialismo corresponde a um modo de produção posterior e superior ao capitalismo, portanto ele não pode ser tratado como variação interna da urbanização capitalista, mas sim como outra forma histórica de organizar a produção, a propriedade e o excedente. A partir de Jabbour (2021) e Weber (2023), entendemos que a formação socialista chinesa foi estruturada pela prevalência do setor público da economia sobre o setor não público, sendo o primeiro o núcleo dinâmico da economia nacional, com a propriedade pública como forma hegemônica de acesso à terra e a propriedade dos meios estratégicos e pela capacidade de planejamento que coordenou a produção e a circulação, mesmo com a utilização de mecanismos de mercado. Entendemos que esse enquadramento altera a base material sobre a qual se organiza a cidade, uma vez que a terra não foi convertida em propriedade privada individual como no Ocidente. Assim, nós analisamos a China porque ela permite problematizar o direito à cidade fora do quadro estrito da urbanização capitalista, verificando, na política habitacional, como as mediações de acesso urbano se estruturaram historicamente em uma formação socialista.

Em Harvey (2014) a discussão do direito à cidade fundamenta-se no processo de circulação do capital, no qual a urbanização se integra ao processo de acumulação do capital, pois esse processo se desenvolve a partir de um excedente social, da renda da terra e da financeirização na produção do espaço urbano. Com essa perspectiva, para Harvey (2014), o direito à cidade deve ser considerado como disputa material sobre o controle dos processos de urbanização, ou seja, o controle das determinações econômicas que organizam a produção do espaço.

Essa formulação dialoga com Lefebvre (2019), no entanto, Harvey (2014) compreende que a urbanização ocupa um papel estrutural na dinâmica da acumulação capitalista, funcionando historicamente como mecanismo de absorção do excedente produzido. Nesse sentido, Harvey (2005) formulou a *teoria do ajuste espacial*, que sustenta que as crises do capitalismo decorrem da dificuldade de realização do excedente econômico; diante desse impasse, o capital desloca-se no espaço por meio de investimentos em infraestrutura, habitação, sistemas de transporte e reestruturações urbanas. Dessa maneira, a urbanização capitalista funciona como um meio de fixação temporária do capital excedente, postergando as contradições da acumulação ao imobilizar valor no espaço construído, ainda que essa solução produza novas contradições futuras.

A partir dessa formulação, pode ser compreendido que toda urbanização é um fenômeno de classe, pois sua origem está diretamente vinculada à concentração do excedente econômico apropriado por frações dominantes da sociedade. E a produção da cidade urbanizada depende da capacidade de determinados grupos sociais de controlar o excedente e direcioná-lo para investimentos espaciais que atendam às exigências da valorização. Desta feita, se o espaço urbano se apresenta na realidade de forma desigual, ele é gerado a partir de processos que demarcam a divisão de classes que, por sua vez, estrutura a própria produção do excedente. A



urbanização, nesse sentido, não é neutra nem universal, mas expressão material da luta de classes no território, já que organiza quem acessa a cidade, em quais condições e sob quais formas de uso e permanência (Harvey, 2011; 2014).

Com isso em vista, o direito à cidade, deve partir dessa compreensão acerca da relação entre urbanização, excedente e acumulação, na qual a cidade aparece como espaço cooptado pela burguesia para investimentos em infraestrutura, habitação e reestruturação territorial, permitindo ao capital resolver suas crises de acumulação.

Nesse sentido, o direito à cidade é a expressão de uma contradição material: a urbanização é financiada e sustentada pelos trabalhadores mas os benefícios gerados por esse processo são apropriados de forma privada, por meio da renda da terra, da especulação imobiliária e da financeirização do espaço urbano pelos donos da terra. Refletindo acerca de Paris, Harvey (2015) compreende a remodelação haussmanniana da cidade, no século XXI, e a reorganização do espaço urbano ocorreu na simultaneidade de dois processos: mecanismo de absorção de excedente e como instrumento de controle social, produzindo deslocamentos da classe trabalhadora para as periferias das cidade. Nessa perspectiva, o direito à cidade não pode ser compreendido como uma reivindicação normativa desvinculada das relações de produção, mas sim como algo que se estrutura da disputa histórica em torno do controle do excedente social e da direção da urbanização (Harvey, 2014).

Com essas discussões, ao tratarmos o direito à cidade como problemática de acesso ao urbano, compreendemos a realidade chinesa deslocando o direito à cidade de um registro normativo-abstrato para suas condicionalidades históricas. Com essa perspectiva, compreendemos a política habitacional como essa mediação do direito à cidade porque ela age diretamente sobre a vida urbana e a possibilidade de habitar o urbano. No entanto, essa mediação não é neutra ou universal, pois ela produz inclusões seletivas, hierarquizações e exclusões, ao mesmo tempo em que pode ampliar, ou não, o acesso a infraestruturas, serviços e centralidades urbanas. Desta maneira, nossa concepção de direito à cidade, não se estrutura como um conjunto de demandas subjetivas, nem como um ideal normativo, mas é construída a partir da análise das formas concretas pelas quais o acesso à cidade é mediado em uma formação social específica. No caso chinês, isso implica analisar como a política habitacional, ao longo de suas diferentes fases, produziu condições materiais distintas de acesso urbano, que será apresentado no item abaixo.

A materialização histórica do direito à cidade na China socialista: uma reflexão a partir da política habitacional

Para problematizarmos o direito à cidade na sociedade chinesa partimos de sua totalidade enquanto formação econômico-social socialista constituída após 1949 e tomando a política habitacional como mediação subordinada ao planejamento estatal socialista. Na China pós revolução, a moradia não foi organizada como setor orientado à valorização privada, mas integrada ao processo de acumulação socialista e suporte da produção industrial, administrativa e científica. A própria cidade chinesa foi estruturada como base material da industrialização e da



organização da força de trabalho, e a habitação foi articulada à inserção produtiva, à alocação laboral e à estrutura das unidades de trabalho. Assim, essas condicionalidades históricas explicam por que a política habitacional chinesa não apresenta trajetória homogênea, mesmo com a continuidade do *Partido Comunista Chinês* no comando do Estado.

Para mais fácil compreensão dividimos a política habitacional chinesa em cinco fases históricas, segmentadas com base em mudanças nas formas de provisão da moradia, nos regimes de uso da terra e nos critérios de acesso ao urbano, sendo elas: a primeira, de 1949 ao fim da década de 1970, é marcada pela provisão estatal e pelas unidades de trabalho; a segunda fase, do fim da década de 1980 a 1998, corresponde ao período de *Reforma e Abertura*, no qual se iniciou a monetização da moradia e a introdução controlada de mecanismos de mercado; a terceira, de 1998 a 2007, caracterizou-se pela privatização do estoque habitacional urbano, sem privatização da terra, e pela centralidade do setor imobiliário privado no processo de urbanização; a quarta fase, de 2008 a 2015, marcada pela reorientação estatal, com investimentos em habitação garantida e programas públicos de provisão. E, por fim, a quinta fase, em que a partir de 2016 correspondeu a uma nova etapa de regulação do setor imobiliário, com ênfase no aluguel, regularização fundiária, gestão territorial e contenção das contradições.

A primeira fase (1949-1980) não pode ser tratada como um período homogêneo, isso porque embora seja identificada pela provisão estatal, seu desenvolvimento se deu com mudanças relacionadas às condições concretas do socialismo e às alterações internas e externas que incidiram sobre o planejamento econômico nesse período. Ademais, nesse intervalo temporal as condições materiais do Estado se modificaram, com a população situando-se em torno de 540 milhões de habitantes em 1949 e alcançando aproximadamente 830 milhões em 1970, em um contexto no qual mais de 80% da população residia em áreas rurais, exigindo novas respostas para as questões que surgiram ao longo do tempo. Com isso, essa fase deve ser compreendida como parte de processos de reorganização da base material da sociedade chinesa no pós-1949, no qual a cidade e a moradia foram incorporadas de maneira subordinada à industrialização e à organização da força de trabalho (Wang, 1995).

Entre 1949 e 1956, a política habitacional foi realizada visando a reorganização patrimonial do estoque habitacional herdado com uma expansão construtiva vinculada aos objetivos do *Primeiro Plano Quinquenal*. As diretrizes focalizaram a incorporação de imóveis anteriormente privados constituindo a base inicial do setor público de habitação, não como resultado de um sistema universal de provisão, mas como parte da reorganização das formas de propriedade e acesso à cidade. Outras ações foram realizadas visando responder a necessidade de criação da indústria, o que levou à construção de conjuntos habitacionais vinculados às fábricas, que ficou conhecida como *Danwei Housing System*, sendo a primeira política pública visando construir moradia na China socialista. Wang (1995), afirma que a localização, forma e padrão construtivo eram determinados pelas exigências da produção e da administração, e o título de propriedade era estatal vinculado a empresa ou órgão do trabalhador. Já Wu (2015), retrata que nesse início de urbanização socialista houve a racionalização do espaço urbano com limitação edílica de



construção de edifícios residenciais em no máximo quatro pavimentos, visando não verticalizar a cidade e produzir saturação dos serviços urbanos por excesso de demanda. Nesse período, a cidade de Xi'an praticamente dobrou seu estoque habitacional urbano, segundo Wang (1995), no final de 1949 o estoque habitacional da cidade era de 2,3 milhões de m² de área construída, e, ao final de 1956, esse número havia aumentado para 4,8 milhões de m².

Já de 1957 até 1977, configurou-se um segundo momento da primeira fase, o qual foi marcado pela estagnação de novas construções e pela intensificação da reorganização do estoque. Essa inflexão decorreu da decisão do Estado chinês em focalizar ações em setores produtivos considerados mais relevantes, especialmente durante o *Grande Salto Adiante* e ao longo da *Revolução Cultural*, o que causou um esvaziamento do planejamento urbano (Wu, 2015). Nessa quadra da história, a política de habitação não tinha prioridade frente à produção industrial e agrícola, e a resposta à ampliação da demanda urbana deixou de se apoiar na construção de novas unidades. Nesse contexto, ainda assim havia a necessidade de atender as demandas colocadas, mesmo havendo no período uma contração relativa da oferta habitacional, esse momento se caracterizou pela nacionalização das habitações privadas de aluguel (Wang, 1995). O fim da fase 1 se deu com um terceiro momento (1977-1980) das políticas de habitação no período, marcado pela retomada da construção habitacional em escala, articulada à reativação do planejamento e à reorientação econômica que antecedeu as reformas da década de 1990. Nesse período, governos municipais, instituições públicas e empresas estatais ampliaram a produção de moradias, ainda sob propriedade pública e com aluguéis administrados. Por esses processos, a primeira fase da política habitacional chinesa não pode ser tratada como um período uniforme. Para exemplificarmos as mudanças em questões práticas entre 1949 e 1956 o investimento público em habitação urbana cresceu alcançando, no caso de Xi'an, entre 20% e 30% do investimento urbano total, enquanto entre 1957 e 1977 esse percentual caiu para menos de 10%, gerando estagnação da construção, redução da área residencial *per capita* e atendimento da demanda de redistribuição do estoque e incorporação de imóveis privados ao setor público (Wang, 1995, 2000).

Por fim, sustentamos que a primeira fase correspondeu às determinações colocadas ao processo histórico de um país socialista em constituição, inserido em contexto de reconstrução nacional, fragmentação territorial e pressão internacional. A industrialização foi colocada como base da reorganização econômica, porém, a base produtiva era predominantemente agrária, com baixa mecanização, somado ao restrito acesso à tecnologia externa, graças aos embargos econômicos americanos, e a dependência de esforços internos de acumulação mesmo nessas condições. Elas ainda eram agravadas pela questões herdadas das guerras civis, ocupações estrangeiras e subordinação colonial no chamado Século das *Humilhações*, que compunham o quadro material em que o novo Estado socialista foi estruturado. Nessas condições, no início da *República Popular da China* a moradia foi concebida como mediação da industrialização e da organização da força de trabalho, e sua expansão ou compressão correspondeu à posição que ocupava no interior das prioridades do planejamento e da economia, variando conforme a



disponibilidade de recursos, a orientação do investimento público e as exigências da produção. A segunda fase (1980-1998) surge a partir do processo de *Reforma e Abertura* a partir do final dos anos 1970, quando o esgotamento do arranjo econômico passou a se manifestar de forma material na cidade, especialmente no que concernem o desenvolvimento chinês, atingindo, também, a questão da habitação. Esse esgotamento se materializou na estagnação construtiva que se tornou um problema não apenas como questão urbana, mas como entrave à reorganização econômica, uma vez que, entre 1957 e 1977, o investimento público em habitação urbana caiu para menos de 10% do investimento total e a produção de novas unidades tornou-se residual. Nessas condições, a demanda habitacional passou a ser atendida inicialmente pela redistribuição administrativa do estoque existente, e com incorporação de imóveis privados ao setor público, mas essa tentativa de resposta a crise habitacional não conseguiu responder as questões historicamente colocadas, gerando superlotação, incapacidade de provisão de novas moradias e no agravamento das condições precárias da vida urbana. Esse cenário foi agravado ainda por um contexto no qual as condições materiais urbanas eram superiores às de 1949, mas já apresentavam limites internos. Em 1978, o PIB per capita havia alcançado cerca de US\$ 156, frente a menos de US\$ 60 em 1949, e a população urbana representava aproximadamente 18% do total, contra cerca de 11% no momento da fundação da República Popular.

Como resposta, iniciou-se um processo gradual de monetização da moradia, mesmo que no interior de uma formação socialista. Wang (2000) mostra que os aluguéis públicos dessa época começaram a ser reajustados e introduziram mecanismos de poupança habitacional e de contribuição individual, antecipando transformações que viriam ocorrer posteriormente. Nesse contexto, a moradia permaneceu majoritariamente sob propriedade pública, mas passou a ser tratada como um bem com custo econômico explícito. Dessa maneira, a segunda fase relaciona-se diretamente ao processo de *Reforma e Abertura* porque correspondeu à recomposição material de setores urbanos que haviam se tornado entraves à reorganização econômica.

A retomada da construção habitacional pública e privada, a reativação do planejamento urbano e a introdução gradual de mecanismos monetários na moradia criaram condições materiais para a mobilidade da força de trabalho e para a expansão urbana que eram exigidas pelas reformas. Segundo Wang (2000), a transição ao sistema orientado ao mercado produziu diferenciação no acesso à moradia ao deslocar a provisão do vínculo direto com a unidade de trabalho para mecanismos baseados em renda monetária e capacidade de pagamento. A venda da habitação pública beneficiou ocupantes com emprego estável e inserção no setor estatal, enquanto trabalhadores desempregados ou vinculados a empresas coletivas, que não dispunham de estoque próprio, permaneceram fora desse processo. Ademais, o sistema de fundo de poupança habitacional que exigia a contribuição regular de empregador e empregado, restringiu o acesso ao crédito hipotecário aos segmentos com renda formal estável. Dessa forma, mesmo a habitação voltada para baixa renda, embora formalmente destinada a grupos médios e baixos, pressupunha capacidade de financiamento, que excluía famílias cuja renda não se enquadravam. Ao mesmo tempo, a habitação estatal de aluguel desenvolveu-se em escala reduzida e sob



critérios restritivos, alcançando contingente reduzido diante da população de baixa renda. Nesse contexto, a recomposição material da oferta, alcançada ao final da fase 2, ocorreu acompanhada de reconfiguração institucional que ampliou a centralidade da renda monetária e do crédito como mediações do acesso urbano, produzindo melhoria média das condições habitacionais – Wang (1995) relata que a área habitacional urbana *per capita* passou de aproximadamente 6,7 m² em 1978 para cerca de 18,7 m² em 1998 – mas, simultaneamente, ampliando desigualdades. Assim, essa fase não pode ser interpretada nem como continuidade, nem como antecipação do mercado imobiliário, mas constituiu um momento específico de transição no qual a expansão construtiva e a melhora dos indicadores habitacionais foram acompanhadas do fim das bases anteriores.

Entre 1998 e 2008, a política habitacional chinesa passou por nova mudança, principalmente pela introdução de novos mecanismos de mercantilização da moradia e a privatização completa do estoque público. Cabe destacar, que do final da fase 2 e o fim da fase 3, a China passou por uma expansão econômica e urbana, onde o PIB total cresceu de cerca de US\$ 1,1 trilhão em 1998 para aproximadamente US\$ 4,6 trilhões em 2008, enquanto o PIB *per capita* passou de cerca de US\$ 860 para mais de US\$ 3.400 no mesmo intervalo. Nesse cenário de crescimento econômico sua população urbana passou de 416 milhões em 1998 para cerca de 606 milhões em 2008, elevando a taxa de urbanização para cerca de 46%. Assim, houve a necessidade histórica de extinção formal do sistema de distribuição habitacional pelas unidades de trabalho e a privatização do estoque público existente, visando sustentar a rápida expansão urbana por meio do mercado imobiliário que conseguia responder as demandas colocadas.

Esse processo não pode ser compreendido como subsunção chinesa ao capitalismo, mas como uma reorganização das mediações de acesso urbano vinculada à reestruturação da economia por mecanismos de mercado. O principal destaque dessa fase é o fim do sistema de provisão pelo aluguel público e a promoção da propriedade privada da moradia³. Segundo Wang (2000) e Logan et. all (2013) nesse período os trabalhadores urbanos passaram a ser incentivados a adquirir as unidades que ocupavam, geralmente a preços subsidiados, o que não implicava apenas na mudança de titularidade jurídica da moradia, mas sua conversão em ativo patrimonial comercializável, sendo inserida no circuito de econômico de especulação imobiliária. Logan et. all (2013) demonstram que mercantilização não partiu da escassez, mas de um estoque já existente e dividido, de maneira que a privatização dessa habitação não produziu uma redistribuição igualitária, pelo contrário, transformou hierarquias da estrutura pré-existente em desigualdades patrimoniais, uma vez que os trabalhadores vinculados a órgãos centrais do Estado, instituições públicas de maior relevância e cargos administrativos superiores tiveram acesso a unidades maiores, melhor localizadas e com subsídios mais elevados, enquanto trabalhadores de empresas coletivas, setores periféricos e recém-chegados ao mercado de

³ Na China, a propriedade da terra não se estrutura segundo a lógica da propriedade privada individual como no Ocidente. A terra urbana é de propriedade pública estatal, enquanto a terra rural é de propriedade coletiva, vinculada a coletivos de vilas. O que pode ser transferido, negociado ou utilizado economicamente não é a terra em si, mas o direito de uso da terra. No caso urbano, esses direitos de uso são concedidos por prazos determinados, geralmente de 70 anos para uso residencial. Ao término do prazo, o direito pode ser renovado segundo normas definidas pelo Estado.



trabalho urbano foram excluídos ou tiveram acesso limitado.

Para tal, foi criado o programa *Housing Provident Fund* (HPF) que financiou a privatização dos imóveis. Logan et. all (2013) retratam que entre 2003 e 2007 os preços da habitação aumentaram cerca de 66% em nível nacional, evidenciando a incorporação plena da moradia às dinâmicas de valorização do capital. Ao mesmo tempo, a participação da habitação subsidiada na produção total permaneceu inferior a 7% em meados dos anos 2000, indicando que o acesso à cidade passou a ser mediado pela relação de mercado. Wang (2000; 2012) destaca que essa fase produziu uma nova configuração da exclusão urbana, sendo na fase 1 a principal contradição a baixa área habitável *per capita*, já na fase 3 a contradição deslocou-se para a capacidade de pagamento e de pouca inserção patrimonial do grupos urbanos de baixa renda, trabalhadores informais e migrantes rurais que passaram a depender do mercado de aluguel informal, de dormitórios coletivos ou de vilas urbanas⁴.

Porém, a mercantilização não implicou na retirada do Estado do setor da habitação, pois o Estado foi reposicionado em novas mediações mantendo o controle da terra urbana, passando até mesmo depender da renda fundiária como base de financiamento local e estimulando a produção imobiliária como um dos meios impulsionadores da urbanização e do crescimento. Essa nova configuração reforçou a atuação do setor imobiliário privado na economia e gerou diferenciação espacial visíveis nas cidades chinesas, em que coexistiam produção de novos empreendimentos residenciais voltados a camadas médias e médias-altas, favelas e sub-habitação. Atualmente, é compreendido que essa mudança reordenou as mediações de acesso à cidade, causando no interior das cidades desigualdades de propriedade e renda, mas ao mesmo tempo em que excluiu de parte da população urbana o acesso formal à moradia, seu desenvolvimento gerou as bases para mudança política pós-2008.

Nesse contexto, e com a crise do capitalismo global de 2008, nesse mesmo ano se inicia uma quarta fase que se estende até 2015, em que a política habitacional passa a ser determinada pela necessidade de reordenar as contradições acima citadas. Essa fase não corresponde a uma reversão da mercantilização, mas à introdução de novos mecanismos estatais de provisão e regulação, articulados ao mercado imobiliário que havia ganhado força. Nesse sentido, foram criados os programas: *Affordable Housing Program* (AHP); *Low-Rent Housing* (LRH); *Public Rental Housing* (PRH) e o *Shantytown Redevelopment Program* (SRP).

Reconhecendo que a mercantilização produziu efeitos que não garantiram a provisão de moradia e excluiu trabalhadores do acesso à cidade, o Estado chinês foi colocado para atuar em novas frentes. Segundo Zou (2014), em 2010, o governo garantiu a provisão de 5,8 milhões de unidades de habitação social, e, em 2011, mais de 36 milhões de unidades por meio do AHP. Essa expansão ocorreu sob essas formas institucionais distintas e passou a englobar diferentes modalidades como: habitação de aluguel público, habitação para compra e reassentamentos, tendo sido financiada por uma combinação de recursos públicos, orçamentos locais e receitas

⁴ No debate comparativo internacional, as vilas urbanas chinesas são frequentemente tratadas como o correspondente funcional às favelas brasileiras, na medida em que ambas constituem formas de moradia informal inseridas no tecido urbano e vinculadas à reprodução da força de trabalho de baixa renda.



fundiárias (Huang, 2012).

Do ponto de vista do acesso urbano, Wang (2012) mostra que essa política foi orientada, prioritariamente, aos pobres urbanos com registro local, uma vez que os critérios de participação eram baseados em renda, propriedade anterior e *status* administrativo, especializando a política. Wang (2012) faz uma crítica aos programas problematizando a localização periférica dos empreendimentos, a padronização construtiva, e a configuração de um acesso mediado e condicionado à cidade.⁵ Todavia, essa fase caracteriza-se pela coexistência de provisão estatal e mercado imobiliário, onde a construção pública de milhões de unidades de habitação era acompanhada de um mercado imobiliário que se expandia. Assim, a ação do Estado não buscou substituir o mercado, mas complementá-lo ao absorver parcelas da demanda excluída e reduzindo desigualdades sem alterar a produção imobiliária mercantil, seja por meio do aluguel social LRH, o qual o governo oferecia parte do pagamento de aluguel de moradia privada ou por meio do PRH, em que o Estado alugava seus imóveis para fins de moradia (Huang, 2012). Ademais, o SRP atuou na regularização fundiária de vilas urbanas e no processo de urbanização. Segundo Wu (2018), a ampliação da provisão habitacional e a multiplicação de modalidades exigiram novas formas de gestão, controle e administração do espaço residencial, deslocando o foco da política habitacional para a gestão das contradições acumuladas no tecido urbano. Deve ser considerando ainda, que após 2008, a realidade chinesa passou a ser marcada por um novo conjunto de contradições como a elevação do PIB e a urbanização, mas também centralidade do setor imobiliário, com o aumento dos preços da moradia nas principais cidades e descolamento entre produção habitacional e capacidade de acesso dos trabalhadores urbanos e migrantes, gerando a necessidade de mudanças em 2016 (Huang, et. all, 2019; Logan et. all, 2013).

Dessa forma, a fase 5 da política habitacional foi estruturada em torno da produção direta e sobre regulação do mercado, reorganizando o estoque e da gestão territorial do acesso urbano. Essa fase não representou uma ruptura com o processo anterior, mas para atuar sobre as contradições geradas pela mercantilização da moradia e da expansão urbana aumentou os mecanismos de controle. Dessa forma, o governo chinês atuou reconhecendo que a expansão quantitativa não foi suficiente para conter o encarecimento da moradia, uma vez que a financeirização do setor imobiliário e a diferenciação do acesso urbano, passou a influenciar o acesso ao espaço urbano com maior peso que a regulação. Ações como o *Rental Housing System Reform* (RHSR) foram desenvolvidas para reduzir a força da compra de títulos de moradia e reorganizar o acesso urbano por meio do aluguel. Conforme Wu (2018), o Estado passou a agir na governança, na administração territorial e na manutenção da estabilidade urbana, com política operando como parte de um arranjo mais amplo de gestão social e espacial, e não mais apenas como política de produção. Visando combater a sub-habitação, o governo elaborou o *Urban Renewal Program*

⁵ Na experiência chinesa, a localização periférica dos empreendimentos habitacionais não se configurou como um problema estrutural nos mesmos termos observados em contextos capitalistas periféricos, uma vez que a produção habitacional foi acompanhada pela provisão de infraestrutura urbana e serviços públicos, reduzindo a captura privada da renda diferencial da terra urbana.



(URP). Zhang (2020) demonstra que os direitos informais de propriedade e os arranjos funcionais de aluguel em vilas urbanas e áreas não plenamente regularizadas continuavam a operar como mediações centrais de acesso à cidade, especialmente para trabalhadores excluídos. O URP foi criado, com objetivo de integrar essas áreas ao tecido urbano e dotá-las de infraestrutura. Wu (2018) mostra que o Estado também reforçou sua presença no espaço local por meio de instâncias administrativas territoriais, comissões de moradores e escritórios de bairro, que desempenhavam funções de controle, mediação de conflitos e administração cotidiana, sem retomar a provisão direta universal de moradia.

Assim, a fase 5 caracteriza-se pela gestão das contradições acumuladas do sistema habitacional chinês, onde a política habitacional deixa de ser pensada prioritariamente como política de produção e passa a funcionar como mecanismo de regulação, contenção e administração. Com a reforma, existiu um incentivo ao aluguel público e ao aluguel regulado⁶, bem como a intensificação de instrumentos de controle sobre o mercado imobiliário, incluindo restrições à especulação, o limites à compra de múltiplas unidades e intervenções sobre preços por meio da limitação do crédito.

Nesse sentido, o desenvolvimento da política em fases permite compreendê-la como um parte do processo de destruição criativa da formação chinesa, no qual cada arranjo institucional foi superado quando deixou de responder às exigências de acumulação, urbanização e da mobilidade social da força de trabalho. Nessa experiência, o sistema de provisão pelas unidades de trabalho estruturou uma forma específica de acesso à cidade, vinculada ao emprego estatal e à inserção produtiva, mas quando a reorganização econômica exigiu maior mobilidade laboral e monetização das relações urbanas, esse mecanismo tornou-se limitador do próprio acesso urbano e foi substituído outras mediações. Quando a privatização do estoque ampliou a produção e expandiu a base patrimonial, permitindo a incorporação de milhões de chineses à cidade, gerou também questões acerca do acesso pela capacidade de pagamento e ao crédito. Mas a resposta para isso foi regulatória com ampliação do aluguel público, provisão estatal e controle do setor imobiliário, retratando as reconfigurações frente as condições para garantir o acesso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de nossa exposição, é possível compreender que as variações da política habitacional na China corresponderam às mudanças das condições materiais da formação econômico-social socialista. Dessa forma a questão da moradia esteve subordinada ao projeto socialista, ao planejamento econômico, à industrialização, e condicionada à estrutura de propriedade da terra e às formas de financiamento. Quando houveram alterações nas forças produtivas, no grau de urbanização, na mobilidade social da força de trabalho e nos mecanismos de arrecadação local, alteraram-se também as mediações e formas de acesso à moradia.

⁶ O aluguel público refere-se a moradias de propriedade estatal, com controle direto do estoque, critérios administrativos de acesso e valores abaixo do mercado. O aluguel regulado, por sua vez, incide sobre unidades inseridas no mercado, públicas ou privadas, nas quais o Estado atua indiretamente por meio de regulação de preços, contratos e incentivos, sem retirar os imóveis do circuito mercantil.



Atualmente, é possível observar que as condições históricas que originaram a quinta fase passam por mudanças e estão dando origem a uma nova etapa, uma vez que com a ampliação do estoque, do nível de renda dos trabalhadores urbanos, do nível de urbanização e a consolidação de grandes conglomerados imobiliários, gestou-se um cenário atual marcado por super-acumulação do setor, endividamento empresarial e instabilidade financeira, cujo episódio mais visível foi a crise de grandes incorporadoras, como a *Evergrande*, em 2022. Desde então, a China assumiu novas formas intervenções no mercado imobiliário com maior controle sobre o crédito e financiamento, mediando a oferta e da demanda. Ao mesmo tempo, vem aumentando a atuação das empresas imobiliárias estatais no setor de construção residencial. Entre as próximas ações a serem desenvolvidas está a previsão de estatizar o mercado imobiliário por meio de empresas e grandes conglomerados empresariais estatais que estão se formando, como o caso da estatal *Poly Developments and Holdings*. Paralelamente, em documentos que concernem ao planejamento urbano, nas discussões em âmbito do *15º Plano Quinquenal* deslocaram a ênfase da expansão quantitativa para a qualidade construtiva, na eficiência energética, na renovação urbana e na adequação das moradias às novas condições materiais. Isso indica que as demandas históricas já são distintas da última fase havendo a necessidade de reorganizar o setor imobiliário a um novo ciclo de desenvolvimento (Xinhua, 2025).

Com essas determinações, o direito à cidade, tal como mediado pela política habitacional na China, não pode ser tratado como garantia uniforme no tempo, pois seu conteúdo correspondeu às formas históricas de organização do acesso à moradia e, portanto, do acesso ao urbano. Em cada etapa, as mediações predominantes definiram concretamente quem pôde habitar, permanecer e utilizar a cidade. O direito à cidade se configurou, assim, como problemática histórica do acesso e do uso do espaço urbano, determinada pela articulação entre propriedade pública da terra, planejamento econômico, mecanismos de mercado e instrumentos de regulação.

Nessas condições, sustentamos que o socialismo constituiu resposta histórica ao direito à cidade na medida em que reorganizou a base material sobre a qual o acesso urbano foi estruturado, sobretudo ao manter a terra urbana sob propriedade pública e ao preservar capacidade de planejamento e controle sobre o setor imobiliário. Essa resposta não implicou homogeneidade ou superação das contradições do acesso urbano, pois tais contradições persistiram e foram reconfiguradas ao longo do desenvolvimento, mas o que se alterou foi o terreno material da disputa, redefinido pelas formas de propriedade e pelas mediações institucionais que passaram a organizar o espaço urbano na formação socialista chinesa.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.

ENGELS, Friedrich. **A questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.



HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Paris, capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo, 2015.

HUANG, Youqin. Low-income housing in Chinese cities: policies and practices. *The China Quarterly*, **Cambridge**, n. 212, p. 941–964, 2012.

HUANG, Youqin; YU, Zhigang; LI, Zhigang. The spatiotemporal evolution of China's affordable housing policies and their urban outcomes. **Cities**, v. 94, p. 102–113, 2019.

JABBOUR, Elias; GABRIELE, Alberto. **China: o socialismo do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2019.

LOGAN, John R.; FANG, Yiping; ZHANG, Zhanxin. Access to housing in urban China. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 33, n. 4, p. 914–935, 2009.

LOGAN, John R. et al. Housing and inequality in urban China. **Housing Studies**, Vol. 25, No. 1, 101–117, 2013.

SOUZA FILHO, Osmar Fabiano de; MARCOLIN, N. M. ; VEIGA, L. A. . Direito à cidade, moradia e luta de classes: Reflexões a partir das Conferências Municipais de Habitação em Londrina e o caso Flores do Campo. In: **Anais do Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais; Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental**. Londrina, 2024. v. 5. p. 1-15.

XINHUA. **China promete estabilizar mercado imobiliário**. CGTN Português, 24 dez. 2025. Disponível em: <https://portuguese.cgtn.com/2025/12/24/ARTI1766557488567298> Acesso em: 20 fev. 2026.

WANG, Ya Ping. Housing reform and its impacts on housing inequality in urban China. **Housing Studies**, Vol.10, No 1, 1995.

WANG, Ya Ping; MURIE, Alan. Social and spatial implications of housing reform in China. **Housing Studies**, Vol. 15, No. 6, 845–864 2000.

WANG, Ya Ping. Urban housing reform and policy. **International Journal of Urban and Regional Research**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 397–417, 2012.

WEBER, Isabella M. **Como a China escapou da terapia de choque: o debate da reforma de mercado**. São Paulo: Boitempo, 2023.

WU, Fulong. **Planning for growth: urban and regional planning in China**. London: Routledge, 2015.

WU, Fulong. Housing policy and housing markets in China: the shift to“governance”. **URBAN GEOGRAPHY**, Vol.1, No 1, p.1-19 2018.

ZHANG, Li. Urban renewal, informality and housing access in China. **INTERNATIONAL JOURNAL OF URBAN AND REGIONAL RESEARCH**, Vol. 1, No 1, p.668-688, 2020.

ZOU, Yong. The “Affordable Housing Program” in ZOU, Yong. **China: targets, financing and implementation**, 2014.