

“Considerando Soluções para o Esvaziamento Econômico e Demográfico do Centro de São Paulo: as lições da urbanização de Xangai e a regulação do uso do solo e da expansão urbana”

Lucimara Flavio dos Reis¹ e Rodrigo Luiz Medeiros da Silva²

Abstract: No último terço do século XX, houve continuado declínio da densidade econômica do centro da cidade de São Paulo. Paralelamente, houve um importante esvaziamento demográfico, que persiste como uma grave tendência denunciada pelas estatísticas oficiais. Assim, uma área relativamente rica em infraestrutura física, localizada estrategicamente do ponto de vista dos transportes de massa, e de riqueza ímpar em simbolismo histórico permanece relegada a um relativo ostracismo. Ao passo que parcelas importantes da população metropolitana não têm acesso a moradia digna, a cidade dá-se ao luxo de manter o Centro como grande estoque de áreas subutilizadas. Nesse artigo visitaremos primeiramente estatísticas que tangenciam esse esvaziamento do Centro de São Paulo. Posteriormente, visitaremos o padrão de expansão urbana e reestruturação das áreas centrais de Xangai, metrópole de tamanho análogo a São Paulo. A partir da constatação de que o Centro foi ali mantido como área icônica do desenvolvimento urbano, destilaremos conclusões acerca do contraste com São Paulo.

Palavras chave: 1) São Paulo, 2) Xangai, 3) Centro, 4) Esvaziamento, 5) Usos do solo

1 Introdução:

Nas últimas décadas, o declínio da densidade econômica e o esvaziamento demográfico têm persistido como uma grave tendência a marcar o centro da cidade de São Paulo. Trata-se de uma situação extremamente negativa, pois o centro constitui um segmento da zona urbana que se destaca pela boa qualidade da infraestrutura, além de possuir uma série de equipamentos que a cidade dificilmente conseguirá reproduzir na totalidade de seu tecido. Especialmente para as classes mais desfavorecidas, a subutilização do centro evidencia o desperdício de um monumental capital imobilizado pela municipalidade ao longo de gerações para dotar aquela região de tudo aquilo que falta nas periferias carentes da cidade. O nó da mobilidade intraurbana é outra situação que convida ao olhar crítico sobre a subutilização da zona central, já que quem ali habita pode dar-se ao luxo de cumprir a pé boa parte dos deslocamentos necessários.

¹ Socióloga, Doutora em Arquitetura e Urbanismo, professora do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas da UNILA.

² Economista, Doutor em Sociologia, professor do Curso de Economia da UNILA.

Partindo da preocupação com essa situação, esse artigo propõe dois esforços: (1) quantificar esse fenômeno, qual seja, o esvaziamento econômico e demográfico a assolar o centro de São Paulo; (2) discutir, com base na experiência comparada duas cidades de porte análogo -- Xangai e São Paulo -- o papel da regulação do uso do solo e do controle da expansão da mancha urbana para a reversão desse fenômeno.

2. A Área Central de São Paulo: um Longo Declínio

Os dados do crescimento populacional no Brasil acompanham as taxas de crescimento da população urbana³. Em 1900, o país contava com uma população de pouco mais que 17 milhões de habitantes saltando para 52 milhões em 1950, 120 milhões em 1980 e alcançando 200 milhões na virada do século 21. Nesse período, a taxa de população residente nas áreas urbanas salta de 45,1 % em 1960, para 81,2% em 2000 e, dez anos depois, marcaria 84,4%. Assim, a partir de meados do século XX o Brasil se transforma de país agrário em predominantemente urbano. Embora as transformações em ritmo e escala se deem de forma diferenciada entre as regiões e aglomerações, as condições das áreas urbanas pautam as transformações do conjunto da sociedade. As cidades, ao concentrarem parcelas crescentes da população do país, converteram-se no local privilegiado das atividades econômicas mais importantes ao passo em que se transformaram em propagadoras de novos padrões de relações sociais e econômicas.

O reflexo desse processo é bastante nítido quando se observa o desenvolvimento da aglomeração de São Paulo. A cidade, juntamente com o Rio de Janeiro e a Região Sudeste, concentrou o desenvolvimento da economia brasileira. O processo de industrialização não acompanhado de políticas de ordenamento espacial, criou desequilíbrios regionais e internos na medida em que a cidade absorveu um grande contingente populacional durante as migrações inter-regionais e rural-urbano. A grande redistribuição populacional modificou o perfil da cidade, antes restrita a uma pequena área transformada, agora, em núcleo de uma gigantesca região metropolitana. Esse crescimento, no entanto, acompanha o desenvolvimento da centralidade da economia paulista para o Brasil, que se inicia ainda em meados do século XIX, com a produção cafeeira e estende-se ao longo do século XX, com a rápida industrialização e crescimento da cidade. Já nas primeiras décadas do século XX, a cidade se transforma

³ Cf. Censos Demográficos de 1940 a 2010 e series históricas do IBGE a partir de 1960.

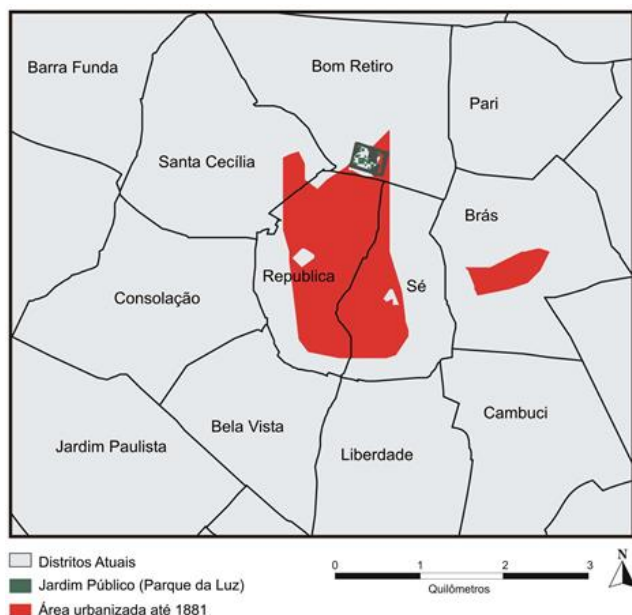
no mais importante centro de produção manufatureira do país, posição que manteve desde então acompanhando a evolução da economia brasileira alçada, ao final do século XX, entre as dez mais importantes do mundo.

O processo urbano que transformou o pequeno burgo em centro de uma das maiores aglomerações do mundo foi, assim, guiado pelo desenvolvimento econômico iniciado com o café há pouco mais de um século. A cidade se transformou em um centro dinâmico e diversificado, transitando de centro do comércio do café para cidade industrial e, então, cidade de serviços, no qual concentra, hoje, uma população de mais de 12 milhões de indivíduos que vivem e circulam em um espaço desigual e heterogêneo. O processo de desindustrialização que acompanhou as mudanças observadas desde fins da década de 1990, exigiu uma adaptação às novas necessidades de uma cidade de serviços, desde ajustes na infraestrutura urbana existente, até mesmo reorientação da força de trabalho. A precariedade com a qual o tema foi abordado pelo poder público provocou o uso heterogêneo do espaço e a intensificação da segmentação do tecido. A partir da década de 1970, o centro da cidade passou por um processo de abandono e parte significativa de suas estruturas ficaram obsoletas. Vejamos como esse processo se deu.

Utilizaremos, no âmbito desse texto, a noção de centro que corresponde aos limites dados pelos órgãos administrativos da prefeitura e, portanto, quando nos referirmos ao Centro da cidade, estaremos nos referindo aos oito distritos limitados pela subprefeitura da Sé, nomeadamente, Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Sé e Santa Cecília. Essa opção por trabalhar com os limites dados pelos órgãos oficiais está relacionada à oferta de dados descritivos e estatísticos. Nas próximas páginas, buscaremos situar e quantificar o fenômeno do esvaziamento dessa região central da cidade de São Paulo.

A ocupação do centro da cidade de São Paulo apresenta três fases características. A primeira fase estaria ligada ao processo de ocupação da cidade, a partir do triângulo central caracterizando um período histórico longo, que se inicia com a fixação do primeiro núcleo urbano e se estende até o final do século XIX. Na **FIGURA 1**, podemos observar a mancha urbana em 1872 e verificar que esta não se estende para além dos marcos atuais da Subprefeitura da Sé, excetuando um pequeno núcleo já urbanizado no antigo bairro do Brás, hoje pertencente à Subprefeitura da Mooca. Até esse momento, a área seria ainda marcada pela proximidade de localização entre as diversas classes sociais, o que pode, evidentemente, ser atribuído à exiguidade da área ocupada.

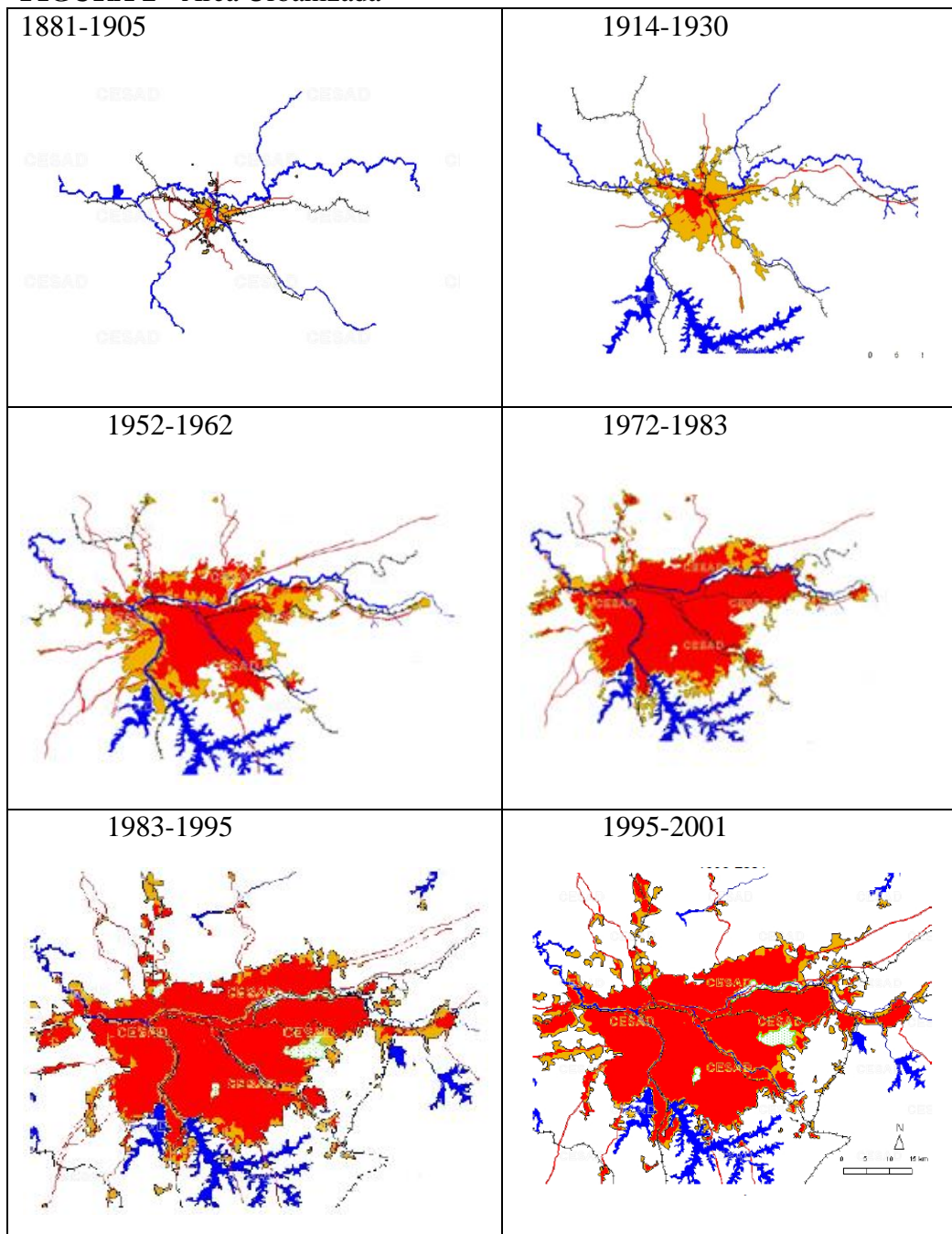
FIGURA 1 - Área Urbanizada – 1872



Fonte: PMSP/Sempla/Dipro

Até o final da hegemonia da produção cafeeira, o centro passa por diversas intervenções, cujo objetivo era criar espaços públicos representativos ligados aos setores mais modernos do terciário e à administração pública, além de remodelações para a adequação da cidade às normas higiênicas e sanitárias. Na virada do século, a dinâmica econômica começaria a ditar o tom do crescimento urbano e já nas primeiras décadas a expansão da mancha teria atravessado os marcos da cidade histórica, processo esse intensificado e devidamente guiado pela implantação da estrutura viária radiocêntrica do Plano de Avenidas de Prestes Mais. O Plano abriu espaço para a expansão do centro, possibilitando uma articulação entre o centro e as áreas periféricas já em crescimento. Em meados do século XX, como se observa na **FIGURA 2**, a mancha já era grande o suficiente para que o centro fosse referido como área histórica, o que corresponderia ao CBD, na terminologia anglo saxã, região que concentra as atividades de negócios durante o processo vertiginoso de crescimento e expansão urbana. Nesse período, mais da metade das edificações construídas na cidade estavam localizadas na região central e eram voltadas para o uso comercial (Instituto Polis, 2002:7). O crescimento não planejado do comércio, segundo Tourinho (2005) teria afetado a ordenação da área e, com isso, iniciado um processo de transição dos usos do solo central, culminando com usos menos economicamente nobres.

FIGURA 2 - Área Urbanizada



Fonte: Nuno Fonseca. Elaborado sobre base do CESAD

Embora de forma ainda tímida, a primeira dispersão das funções tipicamente centrais começa na década de 1960 e se intensificaria nas duas décadas seguintes, com a generalização do uso do automóvel, incentivado pelas necessidades da indústria automobilística nascente. Essa segunda fase está ligada a um diferente momento da economia e corresponderia ao abandono do centro, tanto como função residencial, pelas classes mais altas, quanto como função de negócios, principalmente aquelas ligadas ao

setor financeiro. Há um movimento de descentralização da função comercial e sua instalação nos núcleos secundários, até então residenciais, enquanto que atividades mais especializadas, profissionais liberais, escritórios de empresas e financeiras, começam a migrar, primeiro para a Rua Augusta e depois, seguindo o espigão, chegariam até a Avenida Paulista. Note-se que até 1952, na grande avenida, por força de lei, era proibida a instalação de qualquer imóvel destinado ao uso distinto do residencial.

No início da década de 1970, na gestão de Abreu Sodré, até mesmo a sede do Governo do Estado de São Paulo sai do centro transferindo-se para o bairro do Morumbi, no Palácio dos Bandeirantes. No entanto, já havia quase uma década desde que se iniciara as negociações para a mudança. O momento coincide com o processo de formação de sub-centros, que propunha a formação de uma nova centralidade econômica e financeira, mais representativa do poder emergente da nova burguesia paulista, com a migração massiva dos negócios para o Vetor Sudoeste do município, para o eixo Av. Paulista e Av. Faria Lima, que passaram a concentrar os lançamentos de edifícios mais inteligentes para escritórios e bancos e alterando a atratividade do velho centro. Com a implantação de novas obras viárias, agora em desnível, isolou-se o centro, uma vez que este passou a ser entendido como uma junção e local de passagem na estrutura viária da cidade, cuja prioridade era a circulação rápida de longa distância. Alguns anos depois, a extensão do vetor sudoeste para o novo polo de negócios, que se estende pela região da Vila Olímpia, nas avenidas Berrini, Chucri Zaidan e imediações da Marginal Pinheiros, representaria um novo golpe à posição já decadente do centro.

Como função residencial, acontece um processo concomitante e sincronizado de, por um lado, a formação de bairros suburbanos fechados ou o confinamento das classes médias nos condomínios verticalizados e, por outro, a criminalização das áreas de consumo coletivo, entre as quais se destaca, evidentemente, o centro. Com o abandono, se intensifica o processo de deterioração das edificações e evidencia-se uma queda na qualidade do ambiente construído. O forte processo de abandono provoca um impacto terrível sobre as condições de uso do local, com aumento das taxas de violência, delinquência e vandalismo, aumento da economia informal, diminuição do investimento privado, especulação imobiliária, entre outros.

Rolnik, Nakano e Campos (2004:126) sugerem que a expansão do centro teria provocado, por um lado, uma mudança da configuração espacial das atividades centrais e, por outro, teria impactando inclusive as formas edificadas, seja através da substituição do patrimônio físico pré-existente, seja a partir do aproveitamento de áreas

novas, não ocupadas. Com efeito, no tocante à formação dessas novas centralidades, em um primeiro momento, quando o centro transbordou para a avenida paulista, houve uma transição de usos, com a substituição dos antigos palacetes dos barões do café pelas novas edificações verticais mais adequadas aos usos que o novo ciclo econômico, agora ligado ao capital financeiro, requeria. Por outro lado, o crescimento para a região da Faria Lima e depois para a Berrini teria se dado às expensas do aproveitamento de uma área não ocupada, levada a cabo apenas como uma operação imobiliária.

Por seu turno, o uso do centro fica restringido ao comércio, a serviços específicos e escritórios de contabilidade. Quanto à ocupação residencial, ela se torna predominantemente voltada para a baixa renda, sobressaindo as ocupações coletivas, na forma de cortiços. A alteração do perfil dos usuários da região central é consolidada com a garantia da acessibilidade que se dá com a implantação das linhas de metrô que se cruzam na Sé e o uso do Parque Dom Pedro e da Praça da Bandeira como terminais de ônibus. Nesse sentido, também o uso corrente se faz às expensas do uso original, uma vez que este não corresponde mais às necessidades requeridas.

A terceira fase é marcada por dois processos consequentes: (1) o deslocamento e consolidação das atividades econômicas no Vetor Sudoeste, principalmente para a região da Marginal Pinheiros, que intensificaria o processo de abandono do centro e, (2) na fase atual, marcada por movimentos de recuperação e uma intensa pressão imobiliária sobre essas mesmas áreas centrais e pericentrais para a desocupação por parte das classes mais baixas. Na expansão do quadrante sudoeste, o centro velho teria perdido a atratividade para a localização dos negócios, pois não seria mais qualificado para as novas necessidades de espaço que a modernidade requeria e sua reconversão representaria altos custos de tempo e dinheiro. Sendo assim, essa região apresentaria uma dupla e contraditória condição: assumiria uma importância periférica para os ricos que acompanharam a expansão do vetor sudoeste, ao passo que assumiria, mais que nunca, uma importância central para os pobres das periferias.

Isso ao mesmo passo em que a nova região poderia apresentar, como de fato agora o faz, um conjunto de elementos urbanísticos e de infraestrutura com recursos tecnológicos mais avançados e adequados às necessidades de comunicação, informação e mobilidade que dão suporte às atividades que a sustentam. Mas isso só se tornaria possível após os massivos investimentos em infraestrutura que o poder público faria para possibilitar a ocupação da área, como drenagem, intervenção na represa Billings, operações urbanas, remoções de favelas, etc, como, aliás, foi observado por Fix (2001).

Vejam os dados agregados da subprefeitura da Sé quanto a alguns desses componentes urbanísticos básicos. Em termos demográficos, há alguns fenômenos interessantes a serem apontados, como o recente afluxo de residentes para o centro da cidade, no período correspondente aos dois últimos censos. No entanto, o número de residentes na subprefeitura da Sé ainda se mantém menor do que foi verificado na década de 1960, como pode ser identificado na **TABELA 1**, abaixo. A partir daquela década, até 1970 é que se registra o grande pico de crescimento no número de habitantes do município. Esse período coincide com a intensificação do processo de periferação, como se pode observar nos dados sobre Itaquera e Parelheiros, ambas mantendo um ritmo de crescimento constante até 2010.

TABELA 1 - População Recenseada - Município de São Paulo e Subprefeituras

Unidade	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
MSP	2 151 313	3 667 899	5 924 615	8 493 226	9 646 185	10 434 252	11.253.5 03
Aricanduva	112 431	194 578	265 533	298 116	281 788	266 838	267.702
Butantã	24 372	60 629	156 693	285 031	366 737	377 576	428.217
Freguesia	36 815	94 744	218 763	317 019	354 263	392 251	407.245
Guaianases	6 704	17 290	59 749	119 835	194 180	256 319	268.508
Itaquera	15 246	36 965	129 314	256 383	431 191	489 502	523.848
Lapa	162 030	212 110	257 379	319 806	296 122	270 656	305.526
Mooca	262 890	334 692	384 800	409 374	353 470	308 161	343.980
Parelheiros	1 759	3 328	13 664	36 150	61 586	111 240	139.441
Penha	105 015	206 463	336 279	462 666	475 630	475 879	474.659
Pinheiros	169 003	247 079	297 644	378 617	339 630	272 574	289.743
Pirituba	31 505	84 232	176 695	249 552	315 876	390 530	437.592
São Miguel	12 064	40 456	138 085	260 942	322 581	378 438	369.496
Sé	350 947	432 708	445 175	526 170	458 677	373 914	431.106
Vila Mariana	117 436	201 477	278 005	351 605	336 758	313 036	344.632

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMSP e Emplasa -IBGE: Censos Demográficos – 1950 a 2010

Os dados ficam mais bem evidenciados quando analisamos as taxas de crescimento. Na **TABELA 2**, concentrando os dados dos quatro últimos censos para as mesmas unidades territoriais, comprova-se o decréscimo da taxa de crescimento do

MSP, ao passo que áreas periféricas mantêm ainda as taxas a um nível maior. O centro, que, como vimos, começa a perder habitantes na década de 1980, apresenta os maiores decréscimos nas taxas de crescimento.

TABELA 2 - Taxas de Crescimento Populacional, segundo Anel
Município de São Paulo – 1960-1996

Anel	1960-70	1970-80	1980-91	1991-96
Total	4,79	3,67	1,16	0,4
Central	0,72	2,23	-0,91	-2,79
Interior	0,08	1,26	-1,14	-2,43
Intermediário	2,79	1,28	-0,68	-1,44
Exterior	5,52	3,13	0,86	-0,51
Periférico	12,9	7,42	3,09	2,48

Fonte: Fundação IBGE apud: TASCHNER e BOGUS, 2001.

Decompondo os dados para os Distritos da Subprefeitura da Sé, nota-se que todos os componentes apresentaram decréscimo nos censos de 1980 e 1991, principalmente no Bom Retiro, na Sé e no Cambuci, fato que se repete na década seguinte. Interessante notar que o último censo, realizado em 2010, aponta para o princípio de uma recuperação dessas taxas de crescimento populacional por toda a região da Subprefeitura da Sé, mas, principalmente, nos distritos que, desde a década de 1980 vinham experimentando um encolhimento, o Bom Retiro e o Cambuci. Em verdade, os dados mostram que os maiores aumentos no município se deram exatamente nessas áreas que, aparentemente, concentraram parte do boom imobiliário do período.

TABELA 3 - População Recenseada e taxas de Crescimento Populacional
Município de São Paulo, Subprefeituras e Distritos Municipais

1980, 1991, 2000 e 2010

Unidade	População				Taxas de Crescimento		
	1980	1991	2000	2010	1980/91	1991/00	2000/10
MSP	8.493.226	9.646.185	10.434.252	11.253.503	1,16	0,88	0,76
Aricanduva	298.116	281.788	266.838	267.702	-0,51	-0,60	0,03
Butantã	285.031	366.737	377.576	428.217	2,32	0,32	1,27
Freguesia	317.019	354.263	392.251	407.245	1,01	1,14	0,38
Guaianases	119.835	194.180	256.319	268.508	4,49	3,13	0,47
Itaquera	256.383	431.191	489.502	523.848	4,84	1,42	0,68
Lapa	319.806	296.122	270.656	305.526	-0,70	-0,99	1,22
Mooca	409.374	353.470	308.161	343.980	-1,33	-1,51	1,11

Parelheiros	36.150	61.586	111.240	139.441	4,96	6,79	2,29
Penha	462.666	475.630	475.879	474.659	0,25	0,01	-0,03
Pinheiros	378.617	339.630	272.574	289.743	-0,98	-2,41	0,61
Pirituba	249.552	315.876	390.530	437.592	2,17	2,39	1,14
São Miguel	260.942	322.581	378.438	369.496	1,95	1,79	-0,24
Sé	526.170	458.677	373.914	431.106	-1,24	-2,24	1,43
Bela Vista	85.416	71.825	63.190	69.460	-1,56	-1,41	0,95
Bom Retiro	47.588	36.136	26.598	33.892	-2,47	-3,35	2,45
Cambuci	44.851	37.069	28.717	36.948	-1,72	-2,80	2,55
Consolação	77.338	66.590	54.522	57.365	-1,35	-2,20	0,51
Liberdade	82.472	76.245	61.875	69.092	-0,71	-2,29	1,11
República	60.999	57.797	47.718	56.981	-0,49	-2,11	1,79
Santa Cecília	94.542	85.829	71.179	83.717	-0,88	-2,06	1,64
Sé	32.965	27.186	20.115	23.651	-1,74	-3,29	1,63
Vila Mariana	351.605	336.758	313.036	344.632	-0,39	-0,81	0,97

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMSP, Emplasa e Censos Demográficos do IBGE – 1950 a 2010.

Além disso, acompanhando os movimentos populacionais de saída e retorno para dos limites do centro, Bom Retiro e Cambuci, especificamente, apresentam as menores densidades demográficas por área ocupada da referida subprefeitura, diminuindo de 118 para 84 e de 115 para 94, entre 1980 e 2010, respectivamente. Na **TABELA 4**, embora o período compreendido entre os anos de 1980 e 2000 marque uma diminuição considerável da densidade de ocupação para toda a região da Sé (de 200 hab/ha em 1980, 175 em 1991, 142 em 2000) na década de 2010 já se observa uma recuperação em todas as unidades territoriais, e a subprefeitura da Sé passa a ter 163 hab/ha, uma taxa de crescimento de 2,6. Mesmo sem alcançar os níveis detectados na década de 1980, esse aumento sugere que toda a região central voltou a ser alvo de interesse habitacional. No entanto, é preciso que esses dados que consolidem do próximo período de censo mostrando que, inequivocamente, o centro retomaria o seu apelo, ao menos em parte.

TABELA 4 - Taxas de Crescimento Populacional e Densidade Demográfica
Município de São Paulo, Subprefeitura da Sé e Distritos
1980, 1991, 2000 e 2010

Unidades	Taxas de Crescimento			Área (ha)	Densidade (pop/ha)			
	1980/91	1991/2000	2000/2010		1980	1991	2000	2010
MSP	1,16	0,88	0,76	150.900	56,28	63,92	69,15	74,58
Sé	-1,24	-2,24	1,43	2.620	200,83	175,07	142,72	164,54
Bela Vista	-1,56	-1,41	0,95	260	328,52	276,25	243,04	267,15
Bom Retiro	-2,47	-3,35	2,45	400	118,97	90,34	66,50	84,73
Cambuci	-1,72	-2,80	2,55	390	115,00	95,05	73,63	94,74
Consolação	-1,35	-2,20	0,51	370	209,02	179,97	147,36	155,04
Liberdade	-0,71	-2,29	1,11	370	222,90	206,07	167,23	186,74
República	-0,49	-2,11	1,79	230	265,21	251,29	207,47	247,74
Santa Cecília	-0,88	-2,06	1,64	390	242,42	220,07	182,51	214,66
Sé	-1,74	-3,29	1,63	210	156,98	129,46	95,79	112,62

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE: Censos Demográficos – 1980 a 2010 e PMSP.

Como vemos, a dinâmica da perda populacional iniciada em 1950 é desigual nos distritos analisados. Sé, Cambuci e Bom Retiro foram os que apresentaram as perdas populacionais mais dramáticas e cujas taxas de crescimento ainda se encontram baixas. No entanto, dentre os oito distritos que compõem a subprefeitura, estes são os que apresentaram as maiores taxas de crescimento entre 2000/2010. Por outro lado, Bela Vista e Consolação apresentaram as menores taxas de decréscimo entre as décadas de 1980 e 2000. Porém, apresentaram também as menores taxas de crescimento entre 2000 e 2010.

A sobreposição de funções que caracteriza o nível da heterogeneidade do centro, em termos urbanísticos, sociais e econômicos, reflete-se nas diferentes dinâmicas observadas em cada distrito, cuja área edificada apresenta uma grande diferenciação em termos de uso e manutenção, bem como com respeito aos estados de conservação dos diferentes componentes urbanísticos, entre eles, habitação, espaços públicos, comércio e serviços, infraestrutura e mobilidade, etc.

Partes significativas dos distritos centrais foram, no passado, densamente povoados, com usos residenciais convivendo com funções comerciais, de serviços e

institucionais. A perda de população do período final do século XX, associada a presença de uma grande taxa de vacância e de edificações abandonadas parcial ou totalmente, passaram a imagem de decadência dessa região importante da cidade.

Ao longo das últimas décadas, cresceu o interesse sobre os processos em andamento no centro da cidade de São Paulo e, com ele, o número de estudos também cresce, muitos dos quais dão destaque à presença de imóveis vazios. A percepção tem sido aguçada, ainda, por conta das organizações populares votadas à defesa da moradia de interesse social nas áreas de maior oferta de infraestrutura. Assim, a questão da taxa vacância de edificações na área central tem sido aceita como um dado tanto nos estudos acadêmicos como nas preocupações da administração pública e de agentes do setor imobiliário. No entanto, estudos mais bem elaborados só existem para a primeira década de 2000, entre os quais se destaca o estudo publicado em 2006 que o LabHab desenvolveu em parceria com Lincoln Institute (Silva, 2006).

O processo de desvalorização do centro da cidade foi acompanhado pelo decréscimo populacional e pelo aumento do número de terrenos vazios e edificações abandonadas. Como vimos, esse processo ocorreria a partir de meados do século XX, mas se intensificaria nos anos posteriores. Característica notável da cidade, a fuga e o abandono seriam observados pelo deslocamento para fora do centro antigo das três funções urbanas predominantes, a saber, da função residencial, da função industrial ou fabril e da função dos serviços.

Como uma das consequências do crescimento periférico, o crescimento do número de terrenos e edificações vazias acompanha a mancha da urbanização. No entanto, há uma incidência particularmente forte no antigo centro, cujas áreas, edificadas ou não, são deixadas nas frestas do processo de expansão, mantidas fora do mercado do solo urbano à espera de valorização imobiliária. Colaboraria para o aumento dos vazios, além da expansão periférica, a formação das subcentralidades, com a abertura de novas fronteiras de ocupação voltadas para usos comerciais, de serviços e habitacionais de classe média e alta. Por vezes contando com intervenções do poder público, tanto pelos investimentos em infraestrutura como através do desenvolvimento de condições legais, a exemplo do caso da expansão do quadrante sudoeste, a formação dos novos espaços deixa um rastro de áreas subocupadas ou cuja ocupação passa a ser predominante de grupos de baixa renda, através de atividades econômicas de cunho popular ou mesmo através de ocupação por cortiços.

A mudança do perfil econômico da cidade se inicia a partir do final da década de 1960 e é intensificada na década seguinte, quando o comércio e os serviços, principalmente financeiro, seguros, telecomunicações, assumem novo peso na economia em detrimento da indústria. Essa modificação estrutural se impõe espacialmente na especialização das plantas industriais, deslocadas para fora dos marcos do centro para áreas menos valorizadas nas periferias ou no interior do Estado. Sandroni (2004, 369) nota que o deslocamento das plantas produtivas para fora do centro foram acompanhados pelo deslocamento também das respectivas sedes. Esse movimento se deu, via de regra em direção às novas regiões administrativas e financeiras do quadrante sudoeste, transferindo os escritórios de decisão para locais próximos às marginais de onde teriam a garantia de mais acessibilidade a outras regiões e, por conseguinte, maior proximidade entre suas sedes administrativas e as plantas produtivas.

O envelhecimento das estruturas arquitetônicas e tecnológicas teria sido, assim, o motivo mais importante a pesar para a transferência de usos para fora do centro. Além disso, e reforçando o peso das transformações não acompanhadas pela adaptação das infraestruturas aos novos usos, o deslocamento industrial e fabril teria acompanhado o deslocamento da função residencial para as classes médias, para áreas residenciais valorizadas, que imporiam um ritmo de igual valorização nos preços dos terrenos, o aumento das exigências ambientais de controle do uso do solo e liberação de poluentes, além da superação tecnológica das plantas, inadequadas para as novas necessidades da produção.

Para Rolnik *et alli* (2005), a década de 1960 seria marcada como o início de outro processo particular, o da substituição do perfil dos usuários do centro, cujos serviços eram antes predominantemente voltados para as classes mais abastadas e agora passam a atender as classes baixas. Segundo os autores, o comércio e as atividades culturais voltados para o atendimento dos mais ricos acompanharia a migração desses setores e paulatinamente sairia do centro velho para o centro novo, seguiria em direção ao espigão da paulista e, ao cruzá-lo, continuaria sua marcha para o sudoeste. Esses novos espaços também seriam marcados pela formação de áreas de compras, tanto em centros de bairros como em shoppings centers. Além disso, o deslocamento também se desdobraria sobre o local de trabalho desses mesmos grupos econômicos, com a implantação de áreas mais modernas e adaptadas às novas economias.

Comin (2004) observou perdas significativas de empregos nos distritos centrais, durante a década de 1990, com a redução de quase 23 mil postos apenas no distrito da

Sé e 11 mil no distrito da República. Ainda assim, a região central concentrava, em 2000, cerca de 20% dos empregos formais do MSP (Silva, 2006), dos quais 74% se concentrava no setor de serviços. Entre os serviços, concentram-se aqueles voltados para atividades jurídicas, contábeis e de auditoria, além de serviços específicos de recrutamento de mão-de-obra, vigilância, segurança, transporte e armazenagem, além de parte do setor financeiro (22,7% para todo o município) (Comin, 2004). Em 2006, como se pode observar na **TABELA 5**, a porcentagem de empregos na subprefeitura da Sé equivalia a 16,6% do total verificado no MSP, cerca de 1% a menos do que o verificado na Vila Mariana e quase 4% a menos que a taxa observada seis anos antes.

Com efeito, o deslocamento do emprego acompanha o deslocamento das atividades econômicas para outras regiões da cidade e confirma o processo de desvalorização do centro, embora ali ainda permaneçam serviços pouco complexos, em geral dependentes de mão de obra pouco qualificada, além de plantas fabris que se caracterizam pelo uso pouco intensivo do solo. Essas funções se beneficiam da acessibilidade, relativamente às outras áreas da cidade, bem como da acentuada desvalorização dos imóveis, observadas pela queda relativa dos valores de locação e venda em relação a outras áreas, número de lançamentos e pela obsolescência do capital fixo.

TABELA 5 - Concentração de empregos nas Subprefeituras do MSP- 2006

Subprefeitura	Empregos	% em relação MSP
Sé	765.972	16,61%
Vila Mariana	688.890	17,64%
Pinheiros	347.805	8,91%
Lapa	269.716	6,91%
Santo Amaro	262.379	6,72%
Mooca	208.283	5,33%
MSP	3.905.10	100%

Fonte: Insituto Polis, 2010 – dados de 2006

A diminuição dos investimentos imobiliários, seja através de novas construções, seja através da renovação das unidades antigas e sua adaptação às necessidades atualizadas, resultou em perda de funcionalidade e ociosidade do estoque. Demonstram esse fenômeno a alta taxa de vacância dos imóveis comerciais no centro, que chega a 19% em 1999 somente para imóveis comerciais, como pode ser observado na **TABELA 6**, abaixo.

TABELA 6 - Estoque e Vacância de Edifícios Comerciais em regiões do MSP - 1999

Região	Estoque	Taxa de Vacância
Centro	580	19
Paulista	180	13
Faria Lima	60	19
Marginal	50	7
Vila Olímpia	50	29

Fonte: Sandroni, 2006

A região apresenta altos índices de vacância imobiliária de imóveis residenciais, concentrando domicílios vazios em todos os seus distritos, como mostra a **TABELA 7**, a seguir. No ano de 2000 registrou-se 18,31% de imóveis vazios em toda a região do Centro, taxa essa bastante superior a observada para todo o MSP. A situação é ainda pior quando se decompõem as taxas para cada distrito. A maior proporção de unidades residenciais vazias foi registrada nos distritos da Sé, Brás e República, 26,8%, 24% e 22,7% respectivamente.

TABELA 7 - Concentração de Domicílios Vagos em Distritos Centrais do MSP - 2000

Distrito	total domicílios	domicílios vagos	% de domicílios vagos
Sé	11.410	3.055	26,80%
República	30.849	7.007	22,70%
Pari	5.817	1.223	21,00%
Sta Cecília	36.171	6.343	17,50%
Bela Vista	33.848	5.479	16,19%
Bom Retiro	10.807	1.821	16,85%
Cambuci	11.370	1.910	16,80%
Liberdade	29.392	5.283	17,97%
Consolação	29.577	3.694	12,49%
Brás	11.622	2.789	24,00%
Total Centro	210.863	38.604	18,31%
Total MSP	3.372.166	402.807	11,95%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo IBGE, 2000 e Insituto Polis, 2010

Como consequência de todo esse rearranjo espacial, o centro da cidade passou por um processo notável de esvaziamento durante as três últimas décadas do século XX, acompanhando, como já observado anteriormente, pela fuga de residentes em igual escala. Somente a partir da primeira década dos anos 2000, começa a ensaiar uma recuperação, ainda que tímida. Essa dinâmica de esvaziamento foi reforçada pela taxa

de vacância nas áreas dotadas de maiores ofertas de infraestrutura, que concentram terrenos e imóveis vazios e abandonados, a maior parte, objetos de especulação imobiliária.

Apesar da perda de população, do esvaziamento de imóveis e permanência de terrenos sem utilização, o Centro se mantém com a maior concentração de empregos formais e informais da metrópole (Silva, 2006), além de lugar simbólico, de referência cultural e de serviços para grande parte da população. No entanto, sua imagem sofre um processo de deterioração intenso, tornando-se, durante as últimas décadas do século XX, um referencial negativo que ainda se mantém, para estratos da classe média paulistana.

3. A Área Central de Xangai: um Caso de Transição Planejada nos Usos do Solo

O objetivo dessa segunda parte do artigo é examinar a estrutura espacial de uma cidade de porte análogo à São Paulo, qual seja, a cidade de Xangai, localizada na República Popular da China, com enfoque na evolução do quadro de substituição dos usos do solo no centro da aglomeração, a partir da gradual abertura econômica. Veremos que, ali, a mudança na economia política ocasionada pela introdução de mecanismos de mercado apresentou três efeitos principais diretos sobre o tecido urbano e que se influenciam mutuamente: a descentralização, a expansão e a remodelação ou readaptação de estruturas urbanas. Argumentaremos que a entrada da economia chinesa em novo patamar, no esteio de decisões de planejamento que culminaram com a abertura econômica, acarretou mudanças significativas para a economia política do desenvolvimento urbano. Nesse contexto, houve em Xangai um processo de substituição acelerado dos usos do solo, com a recuperação radical de estruturas existentes para novos usos do capital.

3.1 Uma Breve Introdução à Urbanização de Xangai

Inevitavelmente, mudanças econômicas provocam impactos no ambiente construído e com a cidade de Xangai não foi diferente. A cidade, que não passava de uma vila até a ocupação estrangeira, transformou-se, no período compreendido entre a 1ª. Guerra do Ópio até o fim da Dinastia Qing, em centro do fabuloso comércio do “Extremo Oriente”. Já no período Republicano, a cidade se tornaria o modelo de desenvolvimento industrial assumido pela Nova China, com a adoção do planejamento central e a explícita associação entre a organização das necessidades imediatas da

produção e a organização espacial. Se, num primeiro momento, as possibilidades de ação sobre o espaço urbano estavam exclusivamente votadas ao desenvolvimento da função industrial, após a “abertura econômica” dos anos Deng Xiaoping, o planejamento urbano *tout court* vai assumir importância crescente. No entanto, as cidades chinesas que saíram à frente do processo de desenvolvimento e, a dizer, também dos experimentos em planejamento urbano, seriam aquelas da região do Delta do Rio das Pérolas, enquanto que Xangai enfrentaria cerca de dez anos de perda de importância relativa no contexto nacional, o que só viria a mudar a partir do início da década de 1990. Com a ascensão de Jiang Zemin à chefia do Governo Central, o município ganha crescente autonomia para se desenvolver e uma série de políticas liberalizantes permitem ao governo local atrair investimentos estrangeiros, a exemplo do que ocorria em cidades grandes ao redor do mundo. O modelo de planejamento urbano assumido então, permitiu ao Estado, a um só tempo, atuar como um reformador das instituições socialistas e também como operador e financiador do desenvolvimento (Zhang, 2003) dando à China um novo *status* entre as potências mundiais.

Esse modelo de planejamento continua reafirmando a importância da megacidade, tanto no contexto regional quanto internacional. No entanto, agora a política de abertura dos anos anteriores associada à crescente demanda do governo local por autonomia, se juntaram às discussões a respeito da regulamentação de um mercado de terras. Em termos da organização urbana, a mudança política estimulou o espraiamento da cidade, o remodelamento e a reocupação das áreas centrais para negócios, bem como o deslocamento e a formação de novas centralidades. Nesse contexto, o *leasing* se tornou uma importante fonte de receita na nova economia descentralizada cooperando para o relaxamento do controle sobre o uso do solo. Por conta desse processo, a estrutura espacial de Xangai sofreu profunda transformação. Vejamos como isso aconteceu.

Maior aglomeração urbana da China, Xangai está localizada na costa central do país, no Delta do Rio Yangtze tendo, a leste, saída para o Oceano Pacífico, através do Mar da China Oriental e, ao sul, a baía do rio Hangzhou. Essa privilegiada posição geográfica facilitou o desenvolvimento dos transportes na região, primeiramente marítimos e fluviais, depois uma enorme rede de ferrovias, estradas e aeroportos. Já em meados do século XIX, a cidade adquire importância relativa na região e se transforma em centro financeiro do Oriente e, a partir de então, experimenta mudanças profundas em sua constituição, tanto em termos de sua composição física e populacional, quanto em termos de participação econômica para o país e no cenário internacional.

Embora a área urbana apresente evidências de ocupação desde o “Período das Primaveras e Outonos” (séculos VII a IV a.C.), a vila mercante foi estabelecida apenas sob a Dinastia Song (991 d.C.). No século XVI, já no meio da Dinastia Ming, a cidade se torna conhecida nacionalmente pela produção de tecido de algodão. Ainda no final daquele século, contando cerca de 200 mil habitantes, o governo imperial ali estabelece uma alfândega e a cidade ganha importância no contexto nacional (Zhu e Qian, 2003: 2-5). Desse momento até tornar-se oficialmente um município, em 1927, a área ocupada era restrita ao espaço da “cidade antiga” constituindo-se em apenas um condado de Songjiang, hoje apenas um distrito da aglomeração.

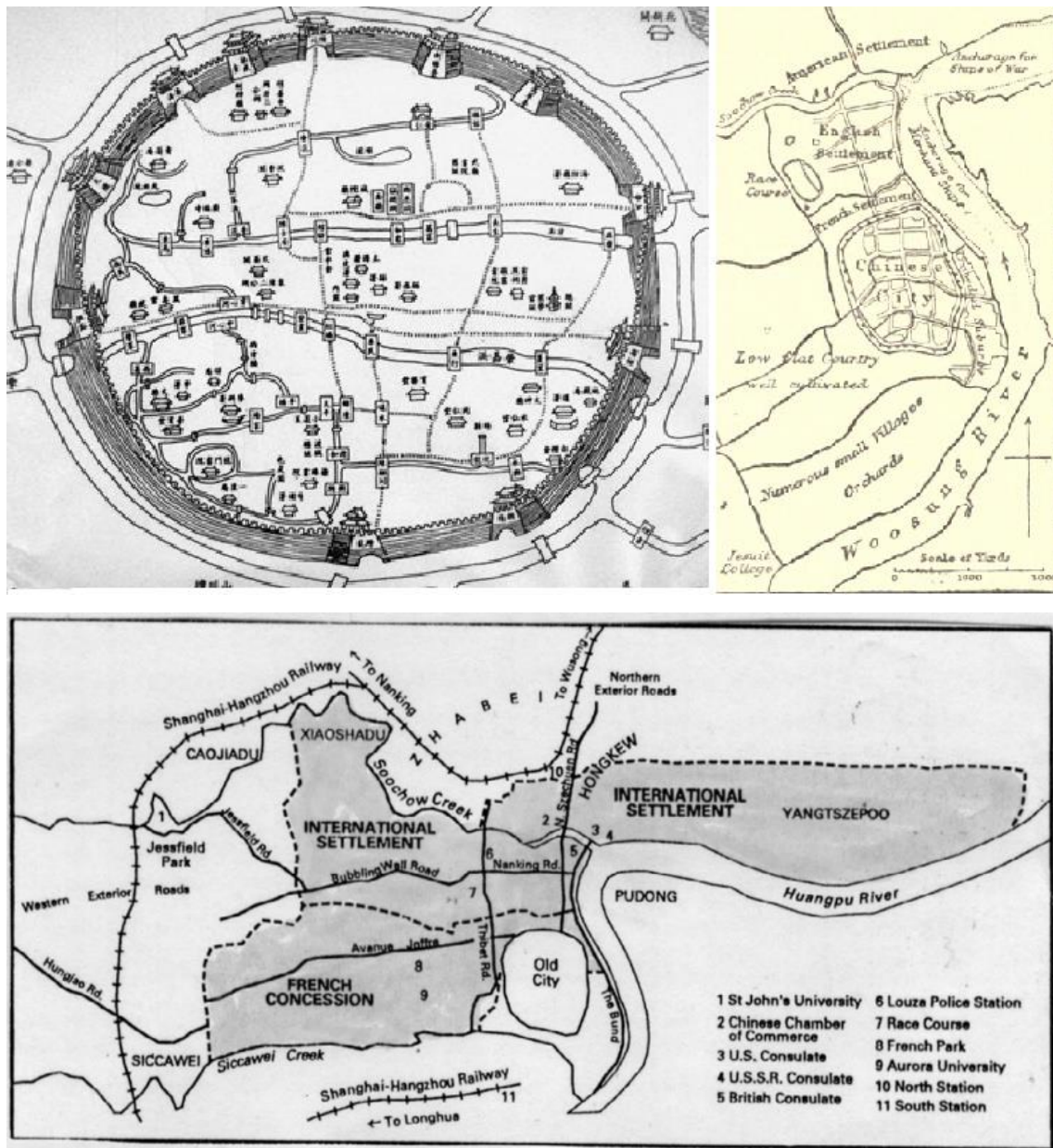
Durante a Dinastia Qing⁴, devido à sua posição estratégica e ao exercício de controle aduaneiro sobre as transações comerciais em toda a região, Xangai se tornou um importante porto marítimo ligando a região do Delta do Yangtze aos demais portos da Ásia (Zhu e Qian, 2003: 2-12). Sua importância cresce no século XIX, durante a Primeira Guerra do Ópio (1839-1842), com a ocupação da cidade pelas forças britânicas e a forçada abertura dos portos para o comércio exterior. Os tratados que seguiram a vitória inglesa, preponderantemente o Tratado de Nanjing (1842), forçaram o comércio internacional e a cessão, aos estrangeiros, das áreas exteriores à cidade murada. A invasão marca o início da urbanização moderna em Xangai, com a ocupação das concessões estrangeiras (**FIGURA 3**). Até então, a cidade não passava de um pequeno aglomerado de habitações que mal havia saído dos limites do antigo muro e começava timidamente a se espalhar ao longo do cais do rio Huangpu. Como referência em termos de escala, hoje o município possui 6.377 km² de área total, enquanto que o assentamento inicial, Lao Cheng Xiang, possui cerca de 2 Km².

Após a 1ª Guerra do Ópio e por anos seguidos, a resistência chinesa tentou retomar o controle do território de Xangai e, em 1863, os estrangeiros espalhados em suas diversas concessões, a norte e a oeste da cidade antiga, à exceção dos franceses reclusos na área da “Concessão Francesa”, juntaram-se formando o “Assentamento Internacional de Xangai”. A partir de então, a cidade vai assumir contornos modernos, com as concessões segregadas das áreas chinesas, ao norte da velha cidade e ao longo do rio. A separação entre as áreas chinesa e estrangeiras conformou um padrão estrutural de cidades gêmeas, com ordenamento e dinâmicas de usos distintos. Disso

⁴ Manchú foi a última dinastia imperial da China (séc. XVII ao início do séc. XX), marcada pela abdicação do Imperador Pu-Yi e a constituição da República Chinesa. Durante a Dinastia, o Grande Qing formou a base territorial do estado chinês, com a anexação da Manchúria, da Mongólia Interior, da Mongólia, de Xinjiang e do Tibete, além dos Estados Tributários e das regiões administrativas.

decorre que o processo de integração de Xangai ao mercado internacional já aconteceu em meados do século XIX (Lu, 1999) transformando a vila de pescadores na "Paris do Oriente", no paraíso dos aventureiros, reclamado por G. E. Miller.

FIGURA 3 - Mapa da Cidade de Xangai, respectivamente no início e fim do Século XIX e, embaixo, Xangai em 1920, com os limites das duas concessões estrangeiras.



Fonte: <http://www.virtualshanghai.net/Maps/Base> ;

A importância da cidade viria a ser reforçada com a formação da Nova China Republicana, período em que a produção industrial da cidade respondia por metade do valor total da produção doméstica e a cidade concentrava 90% dos bancos e mais de

metade do comércio exterior da China (Yusuf e Wu, 2002). Em 1900, a cidade apresentava população de cerca de um milhão de residentes, dois milhões em 1915 e três milhões em 1930 (Lu, 1999) tornando-se a 7ª maior cidade do mundo em 1936. Vinte anos depois, a cidade já possuía mais de 6 milhões de habitantes e manteve altas taxas de crescimento populacional desde o início das contagens censitárias. Dos dados disponíveis, observam-se saltos significativos após o período de abertura e das reformas econômicas. Como se pode observar na **TABELA 8**, o censo de 2010 acusou uma população total de 23,1 milhões de habitantes na sua área administrativa, um crescimento de 37,5% desde o censo de 2000. Nesse mesmo período, a região do Delta do Rio Yangtze, cujas principais cidades são Xangai, Nanjing, Hangzhou, Suzhou, Ningbo, Wuxi, estimava uma população de 90 milhões de habitantes, apenas na área urbana. Destes, cerca de 10 milhões habitavam e trabalhavam nos limites da aglomeração, sem possuir o hukou⁵ (Zheng e Bohong, 2012). No ano de 2000, o número de não registrados era de 3 milhões, o que aponta para um aumento de mais de 60% no número de migrantes sem acesso aos mesmos privilégios que os antigos habitantes. Por conta do crescimento verificado nas décadas anteriores, o ano de 2010 marcou um momento de maior rigidez no controle do registro populacional explicando, portanto, a brusca queda no número de habitantes.

TABELA 8 - Evolução Populacional

Ano	Pop.	%.
1953	6,204,400	—
1964	10,816,500	+74.3%
1982	11,859,700	+9.6%
1990	13,341,900	+12.5%
2000	16,407,700	+23.0%
2010	23,019,200	+40.3%
2012	23,710,000	+3.0%
2014	24,151,500	+1.9%

Fonte: Elaboração própria sobre base pública do Xangai Bureau of Statistics, “*Statistics on National Population Census*”.

⁵ Hukou é um sistema de registro legal de residência utilizado pela República Popular da China para identificar o indivíduo e a família associados a uma área de residência. Registros parecidos são encontrados nos países vizinhos marcados historicamente pela presença da China, como o Japão, o Vietnã e as Coreias. Na China, o sistema vem sendo alvo de críticas e, desde 2014, o Conselho de Estado vem flexibilizando a sua rigidez nas pequenas cidades e áreas especiais da China.

Nos anos que se seguiram ao período revolucionário, a China fecharia as portas para o Ocidente e, a partir de 1949, com o reforço da política industrial maoista, a cidade de Xangai perde a importância como centro financeiro. No intuito de tornar o país autossuficiente, o planejamento central volta-se para a produção industrial e o Estado passa a controlar a receita da produção. De 1949 a 1983, Xangai envia cerca de 87% da sua receita total, equivalente a 1/6 da receita nacional, ao governo central (Li e Wu, 2006:251). Com essa drenagem de recursos, o município se vê impedido de renovar as suas infra-estruturas industriais e urbanas, o que provoca a diminuição do ritmo de crescimento econômico e um revés na dinâmica urbana. Além disso, durante os anos Deng Xiaoping (1978-1992), a escolha pelo desenvolvimento de áreas estratégicas recai sobre as cidades costeiras do Cantão, no sul do território, que passam por profunda e rápida transformação. Xangai fora praticamente ignorada pela primeira onda de desenvolvimento econômico dos anos pós-Mao. Nos quase quinze anos que se seguiram à morte de Zedong, a estratégia de desenvolvimento do país estava focada na proximidade estratégica das cidades do Delta do Rio das Pérolas e na ligação desta região com a inserida Hong Kong⁶.

Devido ao peculiar caráter da questão fundiária na China, os processos econômicos com impacto direto sobre a estruturação das cidades são conduzidos por políticas do governo central. Entre o fim da década de 1970 e o início da década de 1990, período da abertura econômica, o afrouxamento do controle do registro de residentes, bem como a regulamentação econômica, entre outras, tiveram impactos essenciais sobre a ocupação e o uso da terra urbana. Senão, vejamos: as políticas de desenvolvimento chinesas buscaram elevar o crescimento da economia perseguindo uma estratégia de comércio baseada nas exportações e na atração de capital internacional. Ante a necessidade de mão-de-obra, tornou-se necessário acelerar a mobilidade do trabalho, flexibilizando o hukou e permitindo a migração condicional campo-cidade. Por outro lado, empresas estrangeiras foram autorizadas a operar em áreas específicas do território atraindo capital internacional e possibilitando o surgimento de setores não-estatais. Como resultado dessa paulatina abertura econômica, ainda que regulada pelo Governo Central, o impacto sobre as cidades foi a dinamização

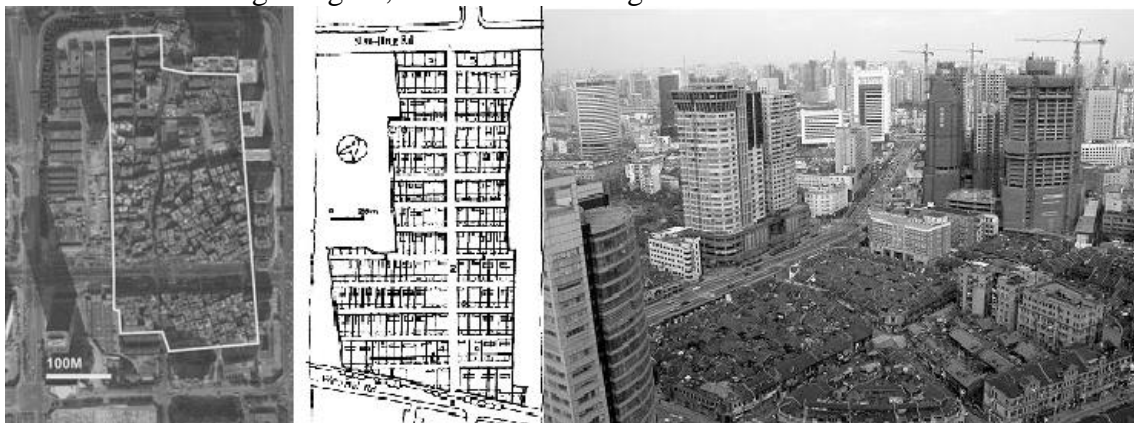
⁶ O território de Hong Kong foi ocupado pelo Império Britânico após a Primeira Guerra do Ópio (1839-1842) e, apenas com o interregno da ocupação japonesa, durante a II Guerra Mundial, assim permaneceu até 1997, quando voltou para o controle do governo chinês.

imobiliária, com a criação de um “mercado de terras” peculiar, dado através da comercialização de permissões de uso. Esse novo contexto de interação entre a abertura para a economia de mercado e as políticas de estado tornou-se fundamental para a reorganização do espaço urbano. De um lado, fomentou a interação entre governos provinciais e locais e, de outro, os municípios assumiram um nível de autonomia nunca antes experimentado. Vejamos como esse processo tornou-se possível.

3.2 Xangai no Contexto da Abertura de Deng Xiaoping:

Nos anos Deng Xiaoping, a região do Delta do Rio das Pérolas se torna o motor da economia chinesa assumindo o lugar antes ocupado por Xangai. Com o interesse do Governo de estimular o desenvolvimento da fronteira sul, Xangai perde os investimentos do Estado e, com isso, a estrutura física da cidade entra em uma fase de rápida dilapidação (Sha *et al*, 2014:13). A esse processo se somava o anterior, no qual a indústria absorvia o investimento deixando pouco para a manutenção e melhoria da infra-estrutura urbana. (Wu e Yeh, 1999:208-209). Assim, até a década de 1980, Xangai permanece com a infra-estrutura herdada das primeiras décadas do século XX, com insuficiência nas redes de água, esgoto e pavimentação, falta de áreas de lazer e déficit habitacional. (Wu e Yeh, 1999: 209). Cumpre lembrar que foi durante esse período de declínio que a área histórica se torna extremamente densa, com o aumento do número de habitantes nos tradicionais lilong⁷, dos quais poucos restam na cidade. Nestas áreas, chegou-se a contar 60 mil pessoas por km².

FIGURA 4 - Lilong Jiang-na, no Centro de Xangai



Fonte: Banco de Imagens da City University of Hong Kong

⁷ Lilong são blocos de antigas residências em Xangai, equivalente aos hutong de Pequim. São estruturas arquitetônicas localizadas em ruas estreitas sobre as quais se empilham formas residenciais que refletem profundamente o passado colonial.

Com a ascensão dos ex-prefeitos de Xangai, Jiang Zemin e Zhu Rongji, ao Governo Central⁸, o Estado passou a atuar como reformador das instituições socialistas e também como um desenvolvedor e um financiador das políticas de planejamento. A mudança de estratégia implicava também a modificação da alocação dos impostos, antes revertidas apenas ao Governo Central. Como resultado, o governo local adquire autonomia nas suas decisões quanto à alocação de recursos, enquanto que o Governo Central se liberta dos planos de distribuição da produção passando a assumir uma função macroeconômica de planejamento.

Outro fator importante desse novo direcionamento se liga à implementação de *leasing* nos negócios envolvendo a terra urbana e a reforma habitacional de 1990, responsáveis por converter o sistema socialista de provisão de habitação em um mercado de terras, inclusive com a possibilidade a aquisição por estrangeiros. Com isso, o governo local passou a ter condições de oferecer infraestrutura e a cidade experimenta um desenvolvimento sem precedentes. O rearranjo administrativo e financeiro concedeu mais autonomia ao município impulsionando o desenvolvimento de Xangai através do aumento das inversões diretas do governo central, com linhas especiais de empréstimos em bancos públicos, ofertas direta de recursos financeiros (Yusuf e Wu, 2002) e vantagens especiais para investimento em infraestrutura.

Entre 1991 e 1996, cerca de US\$ 10 bilhões foram investidos em pontes, túneis, anéis viários interno e externo, vias elevadas e na extensão e criação de linhas de metrô (Wu, 1999:66). As políticas e os recursos preferenciais canalizados para Xangai foram singulares. À cidade foi concedido o direito de abrir localizações específicas para o terciário voltados para investimento estrangeiros. Permitiu-se a entrada de *joint ventures* sino-estrangeiras, estabeleceu-se a Bolsa de Xangai, legalizou-se a transferência dos direitos de utilização de terrenos pertencentes ao Estado para a produção imobiliária privada, etc. O próprio governo municipal passou a atuar diretamente na produção imobiliária, por meio de empresas e bancos estatais.

⁸ Membro do Partido Comunista desde a década de 1940, Zemin foi prefeito de Xangai, Secretário Geral do Partido Comunista (1989-2002) e Presidente da República Popular da China (1993-2003). Rongji foi prefeito de Xangai (1987-1991) e tornou-se vice-Presidente de Jiang Zemin (1998-2003).

FIGURA 5 - Destruição de um *lilong*



Fonte: City University of Hong Kong

Com a mudança de estratégia econômica e a retomada de Xangai como a mais importante cidade do país, uma fase de descentralização da estrutura se inicia. Áreas residenciais são construídas fora dos limites anteriores_ no centro expandido, nas áreas suburbanas, nas áreas rurais e também se derramam em direção aos limites das cidades adjacentes_, enquanto que o centro passa por um processo de renovação absolutamente formidável na história das cidades. A acelerada realocação industrial das últimas duas décadas gera impactos visíveis no neófito mercado residencial. Espaços antes ocupados por plantas produtivas são disponibilizadas para o mercado imobiliário ao longo do tecido criando uma nova onda de reformas que removeu as barreiras ao desenvolvimento (Zhang, 2003).

FIGURA 6 - Dentro do lilong e na área em transição, no entorno do Bund



Fontes: Autores

As áreas residenciais mais dilapidadas do centro da cidade, como o *lilong*, são as que apresentam as maiores densidades. Ali, a resistência à mudança e a resiliência dos antigos moradores dificultou a entrada do mercado imobiliário, por conta dos altos custos associados com realocações. Desse processo resulta uma justaposição de edifícios comerciais high-tech e antigas e deterioradas edificações residenciais que datam do final da última Dinastia (Wu, 2006). Uma vez instalado o mercado de terras e a economia chinesa exigindo novos espaços de produção e serviços, essas últimas permanências do antigo, paulatinamente, vão desaparecendo da paisagem. Ainda assim, essas antigas áreas residenciais densamente ocupadas, com infraestrutura inadequada e uso misto do solo, desafiam o Estado em seu intuito de construir uma nova China, principalmente em se tratando de questões relativas à segurança habitacional dos moradores. Para a reconstrução dessas áreas residenciais, o Estado realoca os residentes fora dos espaços centrais, em áreas adjacentes ou mesmo ao longo dos espaços reconfigurados. Só na década de 1990, a cidade se propôs a substituir 3,6 milhões de metros quadrados de estruturas residenciais comprometidas. Isso significou mais de 60 milhões de metros quadrados de áreas construídas ou renovadas, com provisão de serviços públicos, incluindo energia, água e comunicações (Wu, 2006).

FIGURA 7 - Xin Tian Ti, Distrito central antes e depois das reformas



Fonte: Banco de Imagens da City University of Hong Kong

Em termos de provimento habitacional, antes das reformas, esta era garantida pelo empregador⁹, financiado pelo orçamento fiscal, e com a distribuição feita pelas autoridades governamentais e pelas estruturas de trabalho do Estado. Nesse sentido, as Reformas possibilitaram a introdução do mercado imobiliário e da comercialização das permissões de uso do solo, com limitações que foram aos poucos sendo alargadas. Como resultado, em todo o território chinês, entre 1980 e 1990, o investimento em habitação foi responsável por cerca de 90% do montante total investido em habitação para o período entre 1949 e 1980 (Chiu, 1996, *apud* Wu, 1999 e Wang, 2012). Para garantir acesso habitacional aos mais carentes criou-se um fundo nacional e público de reserva, universalizado a partir do ano de 2000. Como resultado, a produção de habitação não está mais sob a responsabilidade exclusiva do Estado, ao passo que deixou de ser bem gratuito garantido aos residentes urbanos, à luz do que já havia acontecido em outras cidades especiais, como as do Delta do Rio das Pérolas.

A combinação de todos esses elementos, nomeadamente, a realocação das instalações industriais, a abertura de áreas para o terciário, o reassentamento residencial, o novo e singular mercado de terras, a renovação da área do antigo centro e a suburbanização têm mudando o padrão de usos do solo da cidade de Xangai desde o início da década de 1990. Vejamos como esses fatores foram canalizados pelas administrações públicas através dos planos de desenvolvimento.

Com vistas a organizar a dinâmica espacial, diversas iniciativas voltadas para o planejamento emergiram a partir de fins da década de 1980, como os Planos Diretores

⁹ Antes da abertura, empregador referia-se diretamente ao governo ou às unidades de trabalho.

de 1986, 1991, 1999, o Plano da Expo 2010, bem como as políticas macroeconômicas do governo central responsáveis, em primeira instância, por todas essas mudanças. Como resultado da implementação desses planos, provocou-se a aglutinação das plantas produtivas nas áreas especiais liberando espaço, no centro, para usos mais nobres e nos interstícios restantes, por toda a região central e do centro expandido, novas centralidades continuaram a ser estimuladas. Assim, áreas anteriormente caracterizadas por alguma oferta de serviços e comércio¹⁰ viram intensificar esses usos por conta do estímulo às economias de escala.

A reorientação do desenvolvimento da cidade teria aparecido já em 1986, com a constituição do *Shanghai Master Plan*. Ali, tentou-se equacionar os problemas urbanos tendo em conta o potencial futuro da cidade definindo-se a expansão máxima do centro e sua ligação com as áreas adjacentes, periféricas e satélites, bem como a forma e a intensidade da conurbação. Seu equívoco mais visível foi a insistência no crescimento horizontal. Ainda assim, a sua efetivação se tornaria essencial para o funcionamento da cidade, principalmente porque a instalação de gigantescas instalações industriais nos extremos norte e sul, respectivamente em Baoshan e Jinshan, exigia sistema de circulação mais eficiente e rápido que os disponíveis até então. O plano estabelecia ainda, que as regiões de Pudong e Lujiazui seriam modernizadas, seu uso voltado para funções nobres e a sua ligação com o centro e as áreas adjacentes ao centro seriam intensificadas. Como resultado direto do plano e aproveitando a possibilidade da aplicação de compensações financeiras, a administração local começa a promover o reajuste dos usos do solo nessas regiões, através de reconstruções das áreas deterioradas e da redistribuição das ocupações residenciais, industriais.

Nos anos 90 a importância de Xangai no contexto nacional havia mudado, e diante da possibilidade da inserção da China no mercado mundial, a cidade assumiria uma posição estratégica fundamental que a elevaria a centro econômico e financeiro internacional. Urgia a continuidade do processo de mudanças. Assim, para impulsionar a abertura das cidades da região do Delta do Yangtze, o Governo Central planejou o desenvolvimento da região de Pudong, através do “*Comprehensive Plan of Pudong New District*“, concebido e iniciado em 1991. Com ele visava-se a assegurar a adequada ocupação da área estimulando o seu desenvolvimento em sentido geral, mas com vistas

¹⁰ Áreas mistas como as ruas Nanjing, Huaihai, Hongqiao, Xujiahui Tianmu, Baoshan, entre outras, todas localizadas no Puxi, no entorno do Bund, tornaram-se predominantemente comerciais, com lojas e centros de compra tomando o lugar de residências e fábricas.

explícitas ao crescimento do setor financeiro, comércio exterior e serviços e à elevação de Xangai à categoria de cidade mundial.

Localizado na margem leste do rio Huangpu, o distrito de Pudong possui uma área total de 842m² e localização formidável, de frente para o Oceano Pacífico e para o Bund, antigo distrito financeiro da cidade. Com a injeção de bilhões de yuans, em cinco anos o Governo conseguiu implementar dezenas de grandes projetos de infraestrutura, entre esses, a instalações de gás, tratamento de água e esgoto, a construção do porto e do aeroporto Internacional de Pudong, a atualização de equipamentos de telecomunicações e a reordenação do sistema viário, com novas linhas de metrô e ligação entre trens de alta, média e baixa velocidades, além da construção de várias pontes e túneis que cruzam o rio.

FIGURA 8 – Pudong visto em três tempos, em sentido anti-horário – 1930 (de Pudong para o Bund), 1990 e 2010.



Fonte: Banco de imagens da Universidade de Hong Kong; montagem dos autores.

O desenvolvimento da região de Pudong se destaca como exemplo de ação direta do Governo Central, através do planejamento, e pela conversão da região de Lujiazui em centro financeiro de importância mundial. O desenvolvimento dessa área se tornou carro-chefe das reformas econômicas nacionais chinesas tendo sido parte essencial de uma estratégia de desenvolvimento nacional de grande sucesso (Li e Wu, 2006:253). Acompanhando a sua implementação, de 1990 a 2000, o PIB de Xangai cresceu de 75,5 bilhões de yuan para 456 bilhões, com um taxa de crescimento médio anual de 20,8%, quando o da China já chegava a fantásticos 8%. (Zhang, 2003; Yusuf e Wu, 2002) A

cidade de Xangai tornou-se atrativa para milhares de instituições financeiras, empresas transnacionais e representações nacionais e estrangeiras, também atraindo um volume crescente de investimentos nas mais diversas áreas da produção. Com isso a cidade se viu em meio a um novo processo revolucionário, que agora transformava a forma espacial ao reformular o horizonte da cidade. Arranha-céus rasgaram as áreas já adensadas da cidade introduzindo novos espaços residenciais, comerciais e hoteleiros, além de indústrias internacionais e nacionais, que agora despontavam aproveitando as possibilidades de investimentos.

O reordenamento foi aprofundado nos Planos Diretores seguintes, principalmente no de 1999, o *Shanghai Comprehensive Plan 1999-2020*, responsável, em última instância, pela reconfiguração da paisagem da cidade, mas também no *Shanghai Expo 2010 Master Plan*. O planejamento em larga escala possibilitou a construção do centro financeiro de Lujiazui dando a esse espaço o mesmo caráter de CBD da cidade ocidental. Em seus limites localizam-se a maioria dos icônicos arranha-céus da cidade, assim como zonas industriais.

Em linhas gerais, os Planos de 1991 e de 1999, posteriormente articulados com o Plano da Expo 2010, deram à cidade um acúmulo de conhecimentos de planejamento urbano que, se não dirimiu, ao mesmo mitigou parte significativa dos problemas causados pela associação entre, de um lado, a orientação estreita do planejamento socialista e, de outro, a intensidade do processo urbano que a China e, particularmente, Xangai, enfrentou nas últimas décadas.

Por sua vez, o *Comprehensive Plan of Shanghai, 1999- 2020*, constitui-se em importante instrumento de orientação para o desenvolvimento da cidade, com planejamento da infraestrutura necessária para garantir e manter a sua nova posição. O plano reflete a intenção de aprofundar as transformações operadas na cidade, com um enfoque no reordenamento da relação centro-bairros e na integração do centro da cidade com os seus subúrbios e cidades satélites, visando a eficiência das conexões. Planejou-se a urbanização dos subúrbios, tomando em conta tanto o movimento de migração para Xangai quanto o movimento de diminuição das densidades das áreas centrais. Por sua vez, a área correspondente ao centro velho ganhou atenção específica, cuja intenção é elevar o padrão das ocupações através de programas de conservação do patrimônio histórico, do estímulo à renovação urbana, da reutilização de espaços antigos e obsoletos por novos e criativos usos e do incentivo aos usos do terciário avançado evidenciando uma preocupação de construção da imagem de uma cidade moderna e

preocupada em promover a melhoria do ambiente promovendo uma identidade urbana xangaiense.

Do ponto de vista da estruturação do espaço, após as Guerras do Ópio, o crescimento físico da cidade foi determinado pela expansão das áreas de concessão estrangeira, que “engoliram” a cidade chinesa formando o que é hoje a maior parte do centro antigo da cidade, o Huang Pu, a partir do qual outros distritos foram se formando. Essa área toda é chamada PuXi e corresponde à área de ocupação inicial, com extensão de 288 km² abrangendo oito distritos, nomeadamente, Huang Pu, Xu Hui, Chang Ning, Jin Gan, Pu Tuo, Zha Bei, Hong Kou e Yang Pu, e concentra hoje, além das atividades culturais, serviços e equipamentos da administração públicas, cerca de 48% dos moradores da cidade.

Como ocorre com outras grandes cidades chinesas, cada bairro de Xangai desenvolveu-se a partir de seu próprio núcleo apresentando, portanto, uma lógica de ordenamento endógena. No entanto, o coração da cidade está localizado entre a área do Bund ao leste, a rua Nanjing ao norte, o Templo da Cidade Velha e rua Huauhai, ao sul. Outras áreas centrais se desenvolveram a partir do Bund acompanhando a margem do rio Huangpu.

Até a Revolução Cultural, a expansão fora preponderantemente horizontal, com a construção dos distritos fabris abertos nas franjas da cidade existente, onde a ocupação era rarefeita. Ali foram planejadas áreas de ocupação completamente independentes umas das outras, com emprego e necessidades básicas supridas pelas unidades de trabalho¹¹. Ainda que essas áreas incluíssem estruturas urbanas e comunitárias, como creches, escolas, hospitais, etc, “*these manufacturing districts could not be considered urban areas – they were just large plots of factories with workers’ living quarters built beside*” Sha (2014:10), garantidas pelas unidades de trabalho de propriedade do Estado.

De modo geral, as cidades industriais chinesas construídas a partir de meados do século XX eram bastante similares. Juntos, o planejamento centralizado, o Hukou e o sistema de distribuição de empregos foram as forças que moldaram as cidades. No entanto, até fins da década de 1960, essas forças tiveram pouca influência na formação

¹¹ Danwai eram as “unidades de trabalho” da República Popular da China, na fase em que a economia era fortemente estatista e socialista. Frequentemente, a ligação entre o trabalhador e a sua unidade de trabalho era permanente. Com a entrada da China na economia de mercado, essa ligação tendeu a um enfraquecimento.

da estrutura urbana de Xangai, dado o seu pouco significativo crescimento físico, a despeito do aumento de população e da produção industrial.

Na área ocupada até o período revolucionário, a mistura das funções caracterizava o uso do espaço. Devido à ocupação estrangeira, o planejamento era inexistente, uma vez que as diferentes áreas ocupadas tinham controle independente, de acordo com a jurisdição estrangeira à qual pertencesse. Essa situação levou a um ordenamento espontâneo e aleatória de residências e fábricas sem deixar espaço para a expansão futura. Desde os anos iniciais da Nova China até o terceiro quartel do século XX, por conta das políticas maoístas que visavam tornar o país autossuficiente, a confusão de usos se manteve por toda a área ocupada. De acordo com Wu (2005:11), ainda em 1990, cerca de 79% das indústrias estavam localizadas no Puxi enquanto que o restante ficava na área imediatamente contínua, sem espaçamento.

No início da abertura da economia chinesa e durante os primeiros anos de reforma, entre fins da década de 1970 até o início dos anos de 1990, a região do Delta do Rio das Pérolas torna-se o motor da economia chinesa. Na Província do Cantão, as cidades de Shenzhen e Guangzhou, vizinhas das possessões inglesa e portuguesa de Hong Kong e Macau, tornam-se a área teste para a aplicação das reformas que viriam a reposicionar a China no mapa das grandes potências. Em decorrência do relativo declínio econômico, a estrutura física da cidade declina.

O período de reconstrução, que se inicia com a abertura política chinesa, a partir da década de 1980, coincide com a aceleração do processo de urbanização, que só iria se completar na primeira década do século XXI (Qin e Zhang, 2014). No entanto, a estratégia política de abertura do Governo Deng Xiaoping tornou-se insuficiente para garantir a continuidade do crescimento e desenvolvimento quando, após o início da década de 1990, radicalizou-se a política econômica com a intensificação da abertura. Neste período, uma das marcas da mudança econômica de Xangai foi a reforma das empresas públicas e a permissão de operação de empresas privadas no território. Se durante a década de 1980, o emprego ainda era garantido pelas *danwei*, mormente ligadas à produção industrial. No entanto, a partir da década seguinte, o serviço público industrial sofre uma retração. Entre 1990 e 2000, só em Xangai, a proporção de empresas privadas aumenta de 1,5% para quase 20% (Liu, 2001), com a contribuição das estatais diminuindo significativamente em termos da oferta de emprego. Por outro lado, nesse mesmo momento, o setor terciário começa a se fortalecer e hoje, em Xangai, já ultrapassa os setores industriais, em termos de participação no PIB. Naquela mesma

década, enquanto que a contribuição do terciário subia de 31,51% para 50,63%, o setor de transformação caía de 58,38% para 42,99%. (Li e Wu, 2006: 256). Essa transição estrutural transforma a cidade, o trabalhador e o ambiente construído. Xangai se torna uma metrópole de serviços, à despeito de seu passado industrial.

Com a permissão de iniciar as reformas econômicas de 1991, através de um plano estratégico baseado no desenvolvimento de Xangai-Pudong, principalmente a conversão da região de Lujiazui em centro financeiro do país, da Ásia e do mundo, a cidade se projeta. Assim, o planejamento urbano, com a construção de novas áreas e a reconstrução de estruturas físicas deterioradas, se torna indispensável nesse novo contexto.

O conjunto de intervenções em processo no centro e no centro expandido, assim, constituem a mudança mais significativa em termos de impacto na estrutura urbana, da qual o desenvolvimento da região de Pudong é o melhor exemplo. Há que se considerar, no entanto que, devido à importância da cidade, o Governo Central participa ativamente do planejamento e das iniciativas de modificação da estrutura urbana de Xangai, de modo que as forças que atuam no reordenamento do espaço parecem articuladas por essa instância de governo.

4. Conclusão

Como principal cidade industrial chinesa, Xangai experimentou todos os movimentos e tentativas de indução do crescimento e do desenvolvimento: de vila à importante cidade comercial, no período da ocupação estrangeira; de cidade comercial proeminente do “Oriente distante” à modelo de cidade industrial da Nova China Republicana, seguida pela decadência dos anos pós-Revolução Cultural até seu ressurgimento como uma “Cidade Mundial”, em meados dos anos 1990.

Em termos de estrutura urbana, a expansão da aglomeração tem sido dirigida por dois movimentos: um de espalhamento em direção às áreas suburbanas e outro no sentido de reorganização e adensamento das áreas centrais. O movimento de suburbanização vem acompanhado da criação de novos centros, previstos nos Planos Diretores de 1986 e 1991-1996, tanto nos limites da municipalidade, quanto nas cidades adjacentes, evidenciando uma tendência à aglutinação das cidades que compõem a região do Delta do Rio Yantzé. Por seu turno, o movimento de adensamento do centro consolidado se dá, em parte, em função da valorização daquelas áreas, mas,

principalmente, pela resposta do planejamento local em relação aos novos paradigmas urbanísticos e ao entendimento do novo status ocupado pela aglomeração.

Embora o processo de reconstrução de Xangai ainda não tenha sido concluído, a cidade viu seu parque edificado, preponderantemente aquele localizado no centro da cidade, ser readaptado e renovado ao novo contexto produtivo mundial. Ao longo dos últimos anos e por tentativa e erro, o Estado Chinês tem implementado as condições presumíveis de um planejamento o mais integrado possível dentro de um contexto no qual ele, o próprio Estado, é colocado na berlinda, tanto por pressões externas de abertura econômica — a dizer, desregulamentação das condições históricas nas quais se deu o desenvolvimento chinês —, quanto por razões de ordem interna, como as exigências dadas pela melhora dos níveis de reprodução da força de trabalho.

O processo de desenvolvimento econômico da China acompanhado das mudanças verificadas no cerne de suas mais importantes cidades, a exemplo do que ocorreu com Xangai, tem criado um consenso em torno da necessidade de adaptação do espaço da produção aos novos contextos dessa produção e, com isso, provendo o espaço urbano das infraestruturas necessárias, em última instância, responsáveis pela dinamização da produção. A reconfiguração da cidade, particularmente com a regulação e as infraestruturas providas pelo Estado, tem sido responsável pela promoção de espaços menos heterogêneos e mais acessíveis, ainda que sofrendo uma pressão gigantesca para que se caibam todos os usos que uma sociedade em processo de urbanização e desenvolvimento acelerados requer.

Da ótica de quem analisa o problema do esvaziamento econômico e demográfico do centro de São Paulo, o caso de Xangai constitui um testemunho da importância do planejamento urbano para encaminhar a solução dos principais problemas urbanos. Como vimos na primeira seção desse texto, o fenômeno do esvaziamento do Centro da metrópole paulistana é claramente atestado pela informação estatística disponível. Nosso imaginário urbanístico é inevitavelmente fecundado com a análise de uma aglomeração de porte equivalente a São Paulo onde, sob uma formação sociopolítica muito distinta, foi possível evitar fenômeno análogo de abandono progressivo do Centro. Isso nos diz que o problema do Centro de São Paulo não é natural, no sentido de que não decorre mecanicamente do tamanho adquirido pela sua imensa área metropolitana. Ao contrário, estamos diante de um problema de cunho sociopolítico, cuja solução o planejamento urbano seria *mutatis mutandis* capaz de encaminhar, desde que fossem outras as circunstâncias sociopolíticas.

Referências:

- Bonfin, Valéria C. (2004). Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana. Tese de Doutorado, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Comin, A., Amitrano, C. A., & Somekh, N. (2004). A região metropolitana e a área central da cidade de São Paulo nos anos 90: estagnação ou adaptação. Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: EMURB/CEBRAP.
- Fix, M. (2001). Parceiros da exclusão. São Paulo: Boitempo, 201.
- Instituto Polis (2010). Moradia é central. Inclusão, acesso e direito à cidade. Disponível em: <http://www.moradiacentral.org.br/index.php?mpg=08.05.04>
- Li, Z., & Wu, F. (2006). Socioeconomic transformations in Shanghai (1990–2000): Policy impacts in global–national–local contexts. *Cities*, 23(4), 250-268.
- Lu, H (1999) *Beyond the Neon Lights: Everyday Shanghai in the Early Twentieth Century*. University of California Press, Berkeley.
- Qin, B., & Zhang, Y. (2014). Note on urbanization in China: Urban definitions and census data. *China Economic Review*, 30, 495-502..
- Rolnik, R., Campos, C. M., e Nakano K. (2004) Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. In: Caminhos para o Centro: Estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. EMURB, Prefeitura do Município de São Paulo, CEBRAP, CEM, 2005, pp.123-158.
- Sandroni, P. (2004). A dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo: esvaziamento, desvalorização e recuperação da região central. COMIN, Caminho para o Centro. São Paulo, EMURB, 363-380.
- Sha, Y., Wu, J., Ji, Y., Chan, S. L. T., & Lim, W. Q. (2014). Shanghai Urbanism at the Medium Scale. *Springer*.
- Silva, H. (2006). Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do Centro de São Paulo. *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Wang, Yuwei (2012). The Chinese Unit. Persistence of the Collective Urban Model in Beijing. Architectural Association Graduate School, Projectives Cities AA.
- Wu, F., & Yeh, A. G. O. (1999). Urban spatial structure in a transitional economy: the case of Guangzhou, China. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 377-394.
- Wu, W. (2005). Migrant settlement and spatial transformation in urban China: the case of Shanghai. In *World Bank Third Urban Research Symposium*, 4th-6th April.
- Wu, F., Xu, J., & Yeh, A. G. O. (2006). Urban development in post-reform China: state, market, and space. Routledge.
- Yusuf, S and Wu, W (2002) Pathway to a world city: Shanghai rising in an era of globalisation. *Urban Studies* 39(7), 1213–1240.
- Zhang, L.Y. (2003). Economic development in Shanghai and the role of the state. *Urban Studies* 40(8):
- Zheng, Z., & Bohong, Z. (2012). Study on spatial structure of Yangtze River Delta urban agglomeration and its effects on urban and rural regions. *Journal of Urban Planning and Development*, 138(1), 78-89.
- Zhu, L.; Qian, Z. (2003) The case of Shanghai, China. *Global Report on Human Settlements*.